



RAPORT KOŃCOWY

“Ocena ex-ante instrumentów finansowych w RPO WL 2014-2020”

WYG PSDB Sp. z o.o.

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r nr 7
02-366 Warszawa

Tel: + 48 22 492 71 04

Fax: + 48 22 492 71 39

wygpsdb@wygpsdb.pl



creative minds safe hands

Spis treści

Wykaz skrótów	4
Streszczenie	5
I. Cele badania i metodologia	33
II. Luka finansowa	36
2.1 Przedsiębiorstwa	36
2.2. Osoby fizyczne rozpoczynające działalność gospodarczą	67
2.3 Jednostki samorządu terytorialnego	70
III. Dotychczasowe doświadczenia w wykorzystaniu instrumentów finansowych w województwie lubelskim	77
3.1 Instrumenty finansowe- wspieranie przedsiębiorczości/konkurencyjności	77
3.2 Instrumenty kapitałowe- wspieranie działalności innowacyjnej	90
3.3 Instrumenty finansowe skierowane do osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą	91
3.4 Instrumenty finansowe dotyczące obszaru ochrony środowiska	97
IV. Rozstrzygnięcia w zakresie poszczególnych priorytetów inwestycyjnych	104
4.1 Działanie 1.1 Regionalna infrastruktura badawczo – rozwojowa	104
4.1.1 Charakterystyka projektów	104
4.1.2 Charakterystyka grup docelowych	105
4.1.3 Strategia inwestycyjna	107
4.2 Działanie 1.2: Badania celowe, Działanie 1.3: Infrastruktura badawczo- rozwojowa w przedsiębiorstwach	109
4.2.1 Charakterystyka projektów	109
4.2.2 Charakterystyka grup docelowych	110
4.2.3 Strategia inwestycyjna	113
4.3 Działanie 3.2 Instrumenty kapitałowe i Działanie 3.3: Przedsiębiorstwa odpryskowe	115
4.3.1 Charakterystyka projektów	115
4.3.2 Charakterystyka grup docelowych	117
4.3.3 Strategia inwestycyjna	119
4.3.4 Charakterystyka proponowanych instrumentów	120
4.3.5 Model wdrażania	121
4.3.6. Ryzyka	124
4.3.7 Ocena jakości proponowanych instrumentów zwrotnych	126
4.4 Działanie 3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP	130
4.4.1 Charakterystyka projektów	130
4.4.2 Charakterystyka grup docelowych	132

4.4.3 Strategia inwestycyjna	139
4.4.4 Charakterystyka proponowanych instrumentów	146
4.4.5 Model wdrażania	152
4.4.6. Ryzyka	156
4.4.7 Ocena jakości proponowanych instrumentów zwrotnych	160
4.5 Działanie 4.1 Wsparcie wykorzystania OZE i 4.2 Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach ..	168
4.5.1 Charakterystyka projektów	168
4.5.2 Charakterystyka grup docelowych.....	171
4.5.3. Strategia inwestycyjna	177
4.6 Działania 5.2 Efektywność energetyczna sektora publicznego i 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego	180
4.6.1 Charakterystyka projektów	180
4.6.2 Charakterystyka grup docelowych.....	183
4.6.3. Strategia inwestycyjna	191
4.7 Działanie 5.5 Promocja niskoemisyjności	195
4.7.1 Charakterystyka projektów	195
4.7.2 Charakterystyka grup docelowych.....	197
4.7.3 Strategia inwestycyjna	199
4.8 Działanie 5.1 Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw	201
4.8.1 Charakterystyka projektów	201
4.8.2 Charakterystyka grup docelowych.....	203
4.8.3 Strategia inwestycyjna	206
4.9 Działanie 9.3 Rozwój przedsiębiorczości i Działanie 10.2 Progamy typu outplacement	208
4.9.1 Charakterystyka projektów	208
4.9.2 Charakterystyka grup docelowych.....	210
4.9.3 Strategia inwestycyjna	214
4.9.4 Charakterystyka proponowanych instrumentów	224
4.9.5 Model wdrażania	229
4.9.6. Ryzyka.....	232
4.9.7 Ocena jakości proponowanych instrumentów zwrotnych	236
4.10 Działanie 13.3 Rewitalizacja obszarów miejskich i Działanie 13.4 Rewitalizacja obszarów wiejskich	241
4.10.1 Charakterystyka projektów	241
4.10.2 Charakterystyka grup docelowych.....	244
4.10.3 Strategia inwestycyjna	248
V. Aktualizacja oceny ex-ante	250
VI. Wnioski i rekomendacje.....	253

Wykaz skrótów

Skrót	Objaśnienie skrótu
AFN	Additional funds needed - model planowania finansowego
B+R	Badania + Rozwój – działalność badawczo-rozwojowa
BDL	BDL (Bank Danych Lokalnych GUS)
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CT	Cel Tematyczny
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
LAWP	Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości
MŚP	Mikro, Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
OZE	Odnawialne Źródła Energii
PI	Priorytet Inwestycyjny
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
PO PW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
PO RPW	Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej
RPO WL	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego
SPO WKP	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
TIK	Technologie Informatyczno-Komunikacyjne
UE	Unia Europejska
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy

Streszczenie

Cele badania i metodologia

Art. 37 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, wskazuje na konieczność przeprowadzenia oceny ex-ante instrumentów finansowych, planowanych do zastosowania w programach operacyjnych 2014-2020. W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 wykorzystanie instrumentów finansowych rozważano w odniesieniu do następujących Działań: 1.1, 1.2, 1.3, 3.2, 3.3, 3.7, 4.1, 4.2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.5, 9.3, 10.2, 13.3, 13.4. Działania te stanowiły przedmiot badania.

Celem głównym badania była ocena zasadności i zakresu zastosowania instrumentów finansowych w RPO WL 2014-2020. Badanie stanowiło podstawę do określenia, w jakim zakresie występuje zawodność mechanizmów rynkowych lub nieoptymalny poziom inwestycji, a także wykazało szacunkowy poziom i zakres zapotrzebowania na inwestycje publiczne, w tym typy instrumentów finansowych, które mają uzyskać wsparcie w ramach RPO WL 2014-2020.

W badaniu wykorzystano szerokie instrumentarium metodologiczne obejmujące zarówno metody jakościowe (wywiady, wywiady grupowe) jak i metody ilościowe (ankiety). Badaniami objęto m.in. przedstawicieli IZ RPO WL 2007-2013 i 2014-2020, IP PO KL województwa lubelskiego, przedstawicieli Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości, reprezentatywną populację firm z sektora MŚP z terenu województwa lubelskiego, ostatecznych odbiorców wsparcia zwrotnego z Działania 2.1 RPO WL 2007-2013, pracowników naukowych, jednostki samorządu terytorialnego, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, beneficjentów i podmioty aplikujące nieskutecznie w ramach wybranych Działań RPO WL 2007-2013, pośredników finansowych.

Luka finansowania

Przedsiębiorstwa

Luka finansowania została oszacowana i przeanalizowana w oparciu o trzy metody: badanie statystyki GUS, model zapotrzebowania na kapitał AFN¹ oraz badanie ankietowe na reprezentatywnej próbie przedsiębiorstw województwa lubelskiego. Wartość luki finansowania uzyskanej z badania danych GUS oraz analizy modelu AFN zaprezentowano w tabeli 1. **W świetle uzyskanych wyników z obu pomiarów (dane GUS i model AFN) przyjęto, że roczna luka finansowania dla przedsiębiorstw województwa lubelskiego jest na poziomie ok. 300 mln zł (w pięcioletnim okresie wdrażania programu – 1 500 mln zł).**

Tabela 1. Roczna luka finansowania MŚP województwa lubelskiego, zestawienie wyników wg danych GUS i wg modelu AFN.

Podmiot	Liczebność podmiotów dotkniętych luką	Luka finansowania (w mln zł)	
		Wg danych GUS	Wg modelu AFN
0-9	6941	97,456	35,611
10-49	274	66,086	187,609
50-249	62	104,821	119,174
MŚP	7277	268,363	342,394

Źródło: Opracowanie własne.

¹ AFN-Additional Funds Needed - model planowania finansowego. Założenia modelu zostały omówione w Załączniku 1 do Raportu

Dysponując danymi o nakładach na innowacje przedsiębiorstw przemysłowych województwa lubelskiego (GUS) lukę finansowania długiem przedsiębiorstw innowacyjnych, w tym **lukę finansowania zewnętrznego podmiotów realizujących działania B+R w województwie lubelskim oszacowano na 42 mln zł/ rocznie (w pięcioletnim okresie wdrażania programu –210 mln zł).**

Na podstawie **badania ankietowego** scharakteryzowano lukę finansowania MŚP jakościowo tj. kto i na jakie typy przedsięwzięć nie może dostać finansowania zewnętrznego na rynku. Ustalono, że w okresie ostatnich pięciu latach, w województwie lubelskim wsparcia zewnętrznego do sfinansowania swojej działalności potrzebowało ponad 2/3 przedsiębiorstw (65%). Najczęściej ubiegano się o kredyt (42%), leasing (36%), i/lub dotację (28%). Zapotrzebowanie na kapitał zewnętrzny zgłaszają przede wszystkim średnie (80%) i małe (77%) przedsiębiorstwa. Istotny wydaje się także fakt, że prawie 3/4 ubiegających się o kredyt lub pożyczkę (co stanowi 32% ogółu przedsiębiorstw) zdecydowało się na takie działanie z uwagi na brak wystarczających środków finansowych.

Analiza badania ankietowego pozwala dostrzec, że luka finansowania dotyczy zwłaszcza przedsiębiorstw o mniejszym potencjale – firm osób fizycznych, zatrudniających do 9 pracowników, o niskich obrotach i zysku, działających od niedawna, lokalnie lub regionalnie. Występowanie luki finansowania przy wcześniejszych inwestycjach, ani nieuzyskanie w przeszłości środków zewnętrznych nie mają istotnego wpływu na dalsze plany inwestycyjne przedsiębiorstw w województwie lubelskim, tj. nie powstrzymuje ich przed inwestycjami. W przypadku planowanego finansowania inwestycji kredytem lub pożyczką bankową oczekiwane średnie oprocentowanie wynosi 5,13%, zaś optymalny okres kredytowania powinien sięgać (średnio rzecz biorąc) 6,7 lat.

Osoby fizyczne rozpoczynające działalność gospodarczą

Luka finansowa dla osób fizycznych zainteresowanych rozpoczęciem działalności gospodarczej została oszacowana w oparciu o dwa wskaźniki: wskaźnik szacujący **liczbę osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą**, które dysponują potencjalnie rentownymi projektami biznesowymi a nie mają dostępu do finansowania zewnętrznego na rynku oraz wskaźnik szacujący **przeciętne zapotrzebowanie na środki finansowe** na uruchomienie własnej działalności gospodarczej przez osoby fizyczne. Pierwszy wskaźnik oszacowano na podstawie danych GUS na temat struktury rozpoczynających działalność gospodarczą w Polsce i Banku Danych Lokalnych podających liczbę i strukturę takich osób w województwie lubelskim oraz wyników badań ankietowych beneficjentów Poddziałiań 6.1.3, 8.2.1, Działania 6.2 komponentu regionalnego PO KL, którzy otrzymali dotacje na założenie działalności gospodarczej.

Na podstawie tej analizy przyjęto, że w luce finansowej, w województwie lubelskim znajduje się **2,9%** populacji osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą. Odnosząc to do średniorocznej liczebności osób fizycznych zakładających nowe firmy w województwie lubelskim można obliczyć, że **liczba osób fizycznych zakładających nowe firmy w województwie lubelskim, które znajdują się w luce finansowej, wynosi około 380 osób rocznie.**

Średnią wartość zapotrzebowania na środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne oszacowano na podstawie analizy doświadczeń z realizacji funduszy pożyczkowych finansowanych z Działania 6.2 PO KL w województwie lubelskim i w innych województwach. Wynosi ona przeciętnie **43 000 zł.**

W związku z tym roczna luka finansowania dla osób fizycznych chcących rozpocząć działalność gospodarczą w województwie lubelskim wynosi 16,340 mln zł (w pięcioletnim okresie wdrażania programu – 81,700 mln zł).

Tabela 2. Roczna luka finansowania osób fizycznych chcących rozpocząć działalność gospodarczą.

Podmiot	Liczebność podmiotów dotkniętych luką	Luka finansowania (w mln zł)
Osoby fizyczne rozpoczynające działalność gospodarczą	380	16,3

Źródło: Opracowanie własne.

Jednostki samorządu terytorialnego

Diagnoza kondycji finansowej samorządów miast, gmin miejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego stanowiła punkt wyjścia do określenia potrzeb inwestycyjnych tych samorządów oraz możliwości sfinansowania planowanych inwestycji w perspektywie 2014-2020.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat wydatki inwestycyjne gmin systematycznie rosły. Pod względem intensywności wydatków dominowały małe miasta. Jedną z kluczowych wielkości finansowych, które analizowano był **wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodów ogółem**. Wskaźnik ten informuje o relacji wysokości spłacanych przez samorząd odsetek do osiągniętych dochodów. Samorząd ma stabilną kondycję finansową, gdy wskaźnik ten nie przekracza 15%. Tylko w jednej gminie (Zwierzyniec) wskaźnik przekroczył granicę 15% na koniec 2014 r., a większość wysokich wskaźników z 2013 r. uległa obniżeniu, co oznacza, że **samorządy w województwie lubelskim mają jeszcze możliwość obsługi dodatkowego zadłużenia**.

Drugim wskaźnikiem świadczącym o kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest **relacja długu do dochodów ogółem**. Wskaźnik ten informuje, jaka kwota długu przypada na każdą złotówkę dochodów. Wskaźnik nie powinien przekroczyć wartości 60%. Średni wskaźnik długu do dochodów ogółem w wybranych JST województwa lubelskiego w latach 2010-2014 wynosi 31,08% (dla 42 miast regionu), można więc stwierdzić, że **samorządy w województwie lubelskim mają jeszcze znaczne możliwości zaciągania zobowiązań**.

Z przeprowadzonych badań wynika, że lubelskie samorządy, mimo poniesienia istotnych nakładów inwestycyjnych w ostatnich latach, mają jeszcze możliwość obsługi dodatkowego zadłużenia. Analiza potrzeb inwestycyjnych regionów w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 wskazuje, że większość projektów realizowanych przez JST dotyczyć będzie infrastruktury drogowej, technicznej i społecznej.

Rozstrzygnięcia dotyczące zastosowania instrumentów finansowych w RPO WL 2014-2020.

W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 wykorzystanie instrumentów finansowych było analizowane w przypadku Działań zestawionych w Tabeli 3. Tabela podaje też zbiorczo rekomendowane rozstrzygnięcia w zakresie zastosowania instrumentów finansowych w RPO WL 2014-2020 („wsparcie dotacyjne” - oznacza wyłącznie instrumenty dotacyjne w ramach Działania; „Instrumenty finansowe” – oznacza rekomendację zastosowania instrumentów finansowych w Działaniu, które najczęściej nie są jedynym rekomendowanym instrumentem w Działaniu (najczęściej uzupełniają wsparcie dotacyjne)).

Tabela 3. Rozstrzygnięcia w zakresie zastosowania instrumentów finansowych w rozpatrywanych Działaniach.

Analizowane Działanie RPO WL 2014-2020	Rozstrzygnięcie dotyczące rodzaju rekomendowanego instrumentu
Działanie 1.1. Regionalna infrastruktura badawczo – rozwojowa	Wsparcie dotacyjne
Działanie 1.2. Badania celowe	Wsparcie dotacyjne
Działanie 1.3. Infrastruktura badawczo-rozwojowa w przedsiębiorstwach	Wsparcie dotacyjne
Działanie 3.2. Instrumenty kapitałowe	Instrumenty finansowe
Działanie 3.3. Przedsiębiorstwa odpryskowe	Wsparcie dotacyjne
Działanie 3.7. Wzrost konkurencyjności MŚP	Instrumenty finansowe
Działanie 4.1. Wsparcie wykorzystania OZE	Wsparcie dotacyjne
Działanie 4.2. Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach	Wsparcie dotacyjne
Działanie 5.1. Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw	Wsparcie dotacyjne
Działanie 5.2. Efektywność energetyczna sektora publicznego	Wsparcie dotacyjne
Działanie 5.3. Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego	Wsparcie dotacyjne
Działanie 5.5. Promocja niskoemisyjności	Wsparcie dotacyjne
Działanie 9.3. Rozwój przedsiębiorczości	Instrumenty finansowe
Działanie 10.2. Programy typu outplacement	Instrumenty finansowe
Działanie 13.3. Rewitalizacja obszarów miejskich	Wsparcie dotacyjne
Działanie 13.4. Rewitalizacja obszarów wiejskich	Wsparcie dotacyjne

Źródło: Opracowanie własne.

Uzasadnienie rekomendacji dotyczących zastosowania w Działaniach wyłącznie wsparcia dotacyjnego

W dwunastu spośród szesnastu stanowiących przedmiot badania Działań RPO WL 2014-2020 zarekomendowano zastosowanie wyłącznie dotacyjnej formy wsparcia. Do Działań tych należały:

Działanie 1.1 Regionalna infrastruktura badawczo-rozwojowa.

Celem Działania 1.1. jest m.in. urynkowanie działalności badawczo-rozwojowej lubelskich jednostek naukowych. **O konieczności dotacyjnego wsparcia projektów dotyczącego infrastruktury B+R jednostek naukowych przesądza:**

- ograniczona rentowność projektów (przychody ze zrealizowanych projektów nie pozwolą na pokrycie kosztów inwestycji),
- ograniczony popyt ze strony przedsiębiorstw na usługi świadczone przez jednostki naukowe,
- szybkie starzenie się infrastruktury,
- negatywne doświadczenia wyniesione z poprzedniej perspektywy finansowej,
- brak jakichkolwiek doświadczeń dotyczących wspierania inwestycji infrastrukturalnych w jednostkach naukowych z wykorzystaniem instrumentów finansowych,
- fakt, iż w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój przewiduje się dotacje na realizację takich projektów.

Działania 1.2 Badania celowe i 1.3 Infrastruktura badawczo-rozwojowa w przedsiębiorstwach.

Celem Działania 1.2 jest zwiększenie udziału sektora przedsiębiorstw w ogólnej wartości nakładów na działalność badawczo-rozwojową w regionie oraz zwiększenie skali wdrażanych innowacji przez przedsiębiorstwa z sektora MŚP prowadzące działalność gospodarczą na terenie województwa lubelskiego. Wsparciem zostaną objęte w szczególności koszty przeprowadzenia badań przemysłowych oraz eksperymentalnych prac rozwojowych. Celem Działania 1.3 jest zwiększenie udziału sektora przedsiębiorstw w ogólnej wartości nakładów na infrastrukturę badawczo-rozwojową w regionie. W ramach Działania przewiduje się dofinansowanie przedsięwzięć realizowanych na terenie województwa lubelskiego i polegających na stworzeniu lub rozwoju istniejącego zaplecza badawczo-rozwojowego. **Argumentami, które wskazują na zasadność zastosowania wsparcia dotacyjnego a przeciwko zastosowaniu instrumentów finansowych są:**

- wysoki poziom ryzyka przewidzianych do wsparcia projektów (w szczególności projektów B+R),
- ograniczona rentowność projektów (projekty B+R same w sobie nie generują przychodów, w przypadku projektów infrastrukturalnych nie należy się spodziewać dużego popytu na usługi świadczone z wykorzystaniem zakupionej aparatury),
- przewidywana niska podaż projektów (mała liczba wnioskodawców),
- dostępność w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój wsparcia dotacyjnego na analogiczne typy projektów.

Działanie 3.3 Przedsiębiorstwa odpryskowe.

W przypadku Działania 3.3. nie ma uzasadnienia dla narzędzi kapitałowych:

- potencjalna populacja zainteresowana finansowaniem kapitałowym w Działaniu 3.3 jest niewielka - z badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli regionalnego środowiska naukowego wynika, iż zaledwie ok. 3% projektów koncentrujących się na rozwiązaniu

innowacyjnym było realizowanych w formie spółki (w liczbach bezwzględnych było to pięć przypadków),

- skłonność w grupie docelowej Działania 3.3 do korzystania z narzędzi kapitałowych jest znikoma – w badaniu ankietowym przedstawiciele środowiska naukowego, na pytanie o to, z jakich źródeł skorzystałoby aby zrealizować projekt innowacyjny, aż 70% respondentów wskazuje dotację, a jedynie 30% rozważa zaangażowanie kapitałowe.

Tworzenie instrumentu finansowego, z którego skorzystałoby maksymalnie kilka podmiotów pozbawione jest uzasadnienia.

Działanie 4.1 Wsparcie wykorzystania OZE oraz Działanie 4.2 Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach.

Celem obu Działań jest realizacja zadań przyczyniających się do wypełnienia zobowiązań wynikających z tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego Unii Europejskiej oraz Strategii Europa 2020. Działania ukierunkowane są na stworzenie konkurencyjnego rynku energii odnawialnej, który stać się ma jednym z elementów zrównoważonego rozwoju regionu oraz zaspokojenia rosnących potrzeb energetycznych lokalnej gospodarki. **O zastosowaniu instrumentów dotacyjnych w ramach tych Działań przesądzają następujące argumenty:**

- długi czas zwrotu z inwestycji,
- niepewność, co do rzeczywistej rentowności projektów z zakresu OZE (na co wpływ mają m.in. nie w pełni korzystne dla inwestorów rozwiązania prawne),
- trudne do oszacowania ryzyko dotyczące kosztu wytworzenia energii oraz kosztu sprzedaży energii lub ciepła do sieci,
- w przypadku gmin przedsięwzięcia dotyczące OZE nie są traktowane jako priorytetowe, a więc takie, które uzasadniałyby zaciąganie pożyczki,
- dotacja w przypadku inwestycji w OZE wywołuje wyraźny efekt zachęty.

Działanie 5.1 Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw.

Celem Działania jest osiągnięcie wysokiej efektywności energetycznej przedsiębiorstw poprzez realizację wielokierunkowych i kompleksowych zadań w różnych dziedzinach, tj. ogrzewanie, wentylacja, chłodzenie, przygotowanie ciepłej wody i oświetlenie pomieszczeń; jak również szersze wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych. **Argumentami przemawiającymi za zastosowaniem wsparcia dotacyjnego są:**

- niski poziom rentowności projektów (długi okres zwrotu z inwestycji),
- niewielki popyt na tego rodzaju projekty,
- trudności związane z systemem wdrożenia instrumentu finansowego, wymagającego tworzenia dodatkowych zachęt.

Działania 5.2 Efektywność energetyczna sektora publicznego i 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego.

Celem Działań 5.2 i 5.3 jest poprawa efektywności wykorzystania energii w sektorze budownictwa, w budynkach użyteczności publicznej i w wielorodzinnych budynkach mieszkaniowych. W przypadku pierwszego z tych Działań głównym rodzajem beneficjentów będą jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku drugiego – spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe. **Instrumenty finansowe nie stwarzają efektu zachęty - w przypadku dotacji efekt ten występuje:**

- przedsięwzięcia przewidziane do wsparcia w ramach Działania 5.2 nie są traktowane przez potencjalnych beneficjentów jako priorytetowe, a więc jako takie, które uzasadniałyby zaciąganie pożyczki. JST uzależniają realizację takich przedsięwzięć od pozyskania wsparcia dotacyjnego, w przypadku braku otrzymania takiego wsparcia zrezygnują z inwestycji lub odłożą jej realizację w czasie,
- również pozostali potencjalni beneficjenci Działania 5.3 tj. spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe wskazywali, iż brak otrzymania wsparcia dotacyjnego będzie skutkowało odłożeniem realizacji inwestycji na bliżej nieokreśloną przyszłość,
- potencjalni beneficjenci Działania 5.3 mają bardzo małe doświadczenie w realizacji przedsięwzięć finansowanych ze źródeł zwrotnych zakładających uzyskanie założonych efektów ekologicznych.

Jakkolwiek w Działaniu 5.3 dostrzeżono potencjał do zastosowania dotacji zwrotnej jednak uruchomienie takiego mechanizmu byłoby czasochłonne, a sam instrument mógłby być postrzegany przez potencjalnych beneficjentów jako trudny i mało atrakcyjny (w porównaniu np. do finansowania z sektora bankowego). Mogłoby to skutkować niewykorzystaniem alokacji.

Działanie 5.5 Promocja niskoemisyjności.

Celem Działania 5.5 jest promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich. Wsparcie, przeznaczone będzie na projekty obejmujące budowę lub modernizację jednostek wytwarzania energii cieplnej, energooszczędnego oświetlenia, budynków użyteczności publicznej z uwzględnieniem standardów budownictwa pasywnego, prowadzenie odpowiednich działań promocyjno-informacyjnych oraz tworzenie systemów pomiaru zanieczyszczeń w miastach i systemów informowania mieszkańców o poziomie zanieczyszczeń. Wsparcie skierowane będzie do obszarów posiadających uprzednio przygotowane plany gospodarki niskoemisyjnej. Beneficjentami Działania będą m.in. jednostki samorządu terytorialnego. **Instrumenty finansowe nie stwarzają efektu zachęty - w przypadku dotacji efekt ten występuje:**

- z badania wynika, że JST nie są skłonne zaciągać pożyczki na realizację tego typu przedsięwzięć,
- potencjalni beneficjenci nie są przy tym zainteresowani realizacją niektórych typów projektów przewidzianych w Działaniu 5.5 – tworzeniem systemów pomiaru zanieczyszczeń, prowadzeniem działań promocyjno-informacyjnych w tym zakresie, czy budową, rozbudową lub modernizacją budynków użyteczności publicznej z uwzględnieniem standardów budownictwa pasywnego,
- niektóre typy inwestycji objęte Działaniem 5.5. mogą charakteryzować się długim okresem zwrotu,
- w badaniach ilościowych ujawniła się w opiniach respondentów niepewność, co do rentowności analizowanych przedsięwzięć, zwłaszcza tych polegających na tworzeniu systemów pomiaru zanieczyszczeń oraz systemów informowania mieszkańców o poziomie zanieczyszczeń.

W sytuacji niepewnego zwrotu z inwestycji i braku zainteresowania potencjalnych odbiorców wsparcia projektami przewidzianymi do finansowania w Działaniu 5.5 musi występować silny efekt zachęty, aby cele Działań zostały osiągnięte. Taki efekt daje dotacja.

Działania 13.3 Rewitalizacja obszarów miejskich i 13.4 Rewitalizacja obszarów wiejskich.

Celem Działania 13.3 jest odnowa zdegradowanych przestrzeni miejskich prowadząca do rozwiązywania zdiagnozowanych problemów społecznych tych obszarów. Z kolei celem Działania 13.4 jest rozwój infrastruktury obszarów zdegradowanych małych miast a także obszarów wiejskich

przyczyniający się do rozwiązywania zdiagnozowanych problemów społecznych tych obszarów. **Argumenty przemawiające za zastosowaniem wsparcia dotacyjnego w obu Działaniach są następujące:**

- bardzo ograniczona rentowność projektów (69% JST, które zrealizowały takie projekty wskazało, iż na chwilę obecną nie generują one żadnych przychodów, a zwrot zainwestowanych środków nastąpi najwcześniej po 7-10 latach od zakończenia inwestycji),
- brak skłonności JST do finansowania takich projektów z wykorzystaniem instrumentów dłużnych (rewitalizacja nie należy do zadań priorytetowych dla JST),
- przewidywana ograniczona podaż projektów,
- dominujący społeczny a nie ekonomiczny charakter projektów rewitalizacyjnych.

Uzasadnienie rekomendacji wsparcia z wykorzystaniem instrumentów finansowych oraz charakterystyka proponowanych instrumentów finansowych.

Wykorzystanie instrumentów finansowych rekomenduje się w Działaniach 3.2, 3.7, 9.3 i 10.2. Łączna alokacja na instrumenty finansowe w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego 2014-2020 wyniesie 296,5 mln zł (Tabela 4).

Tabela 4. Rekomendowane instrumenty finansowe – typ i alokacja

Działanie RPO WL	Typ instrumentu finansowego	Alokacja na instrument finansowy (mln zł)
Działanie 3.2. Instrumenty kapitałowe	Instrument kapitałowy	40,8
Działanie 3.7. Wzrost konkurencyjności MŚP	Pożyczka „mała”	114,1
Działanie 3.7. Wzrost konkurencyjności MŚP	Pożyczka „duża”	77,5
Działanie 3.7. Wzrost konkurencyjności MŚP	Poręczenia	49,3
Działania 9.3. Rozwój przedsiębiorczości	Pożyczka w połączeniu z dotacją	12,9
Działanie 10.2. Programy typu outplacement	Pożyczka	1,9
łącznie		296,5

Źródło: Opracowanie własne

Kwota ta nie wypełnia w całości luki finansowej zdiagnozowanej w badaniu, (łącznie - ok. 358 mln zł w ujęciu rocznym), która stanowi aktualne zapotrzebowanie na zewnętrzne środki inwestycyjne, zwrotne, których nie można pozyskać na rynku ze względu na jego niedoskonałość. Także alokacje na poszczególne instrumenty adresowane do poszczególnych grup docelowych (MŚP, podmioty realizujące prace B+R, osoby rozpoczynające działalność gospodarczą) stanowią tylko część luki finansowej doświadczanej przez te podmioty - w przypadku przedsiębiorstw z sektora MŚP, luka finansowa w ujęciu rocznym, wyniosła około 300 mln zł, w przypadku podmiotów realizujących prace badawczo-rozwojowe – 42 mln zł, a w przypadku osób fizycznych zakładających działalność gospodarczą – 16,3 mln zł. Niemniej jednak zaproponowane **instrumenty finansowe w RPO WL 2014-2020 zmniejszają lukę finansową w województwie lubelskim** i stanowią uzupełnienie oraz alternatywę dla wsparcia dotacyjnego.

Na wysokość rekomendowanych alokacji wpłynęły takie czynniki jak:

- ograniczenie grup docelowych do pewnych segmentów podmiotów znajdujących się luce finansowej (np. Działanie 9.3 – tylko bezrobotni i bierni zawodowo, którzy chcą rozpocząć działalność gospodarczą),
- potencjał ostatecznych odbiorców do absorpcji środków (np. w Działaniu 9.3 mamy do czynienia z osobami o małym potencjale ekonomicznym),
- potencjał pośredników finansowych do dystrybucji środków – np. w Działaniu 3.2 zidentyfikowano tylko 2 podmioty z terenu województwa, które mają doświadczenia w oferowaniu instrumentów kapitałowych,
- fakt, iż w przypadku określonych rodzajów projektów, podstawowym instrumentem adresowania luki finansowej będzie instrument o charakterze dotacyjnym,
- dostępne środki publiczne w programie (np. Działanie 3.2 – 100% alokowanych środków przeznacza się na instrument finansowy),
- szacunki dotyczące luki finansowej w ujęciu rocznym.

Na dalsze zmniejszenie luki finansowej będzie miał także wpływ fakt, że ostateczni odbiorcy będą mieli możliwość pozyskania wsparcia nie tylko z Regionalnego Programu Operacyjnego, ale również z programów szczebla makroregionalnego (Polska Wschodnia) i krajowego.

Charakterystyka proponowanych instrumentów finansowych

Działanie 3.2 Instrumenty kapitałowe.

Celem Działania 3.2 jest ułatwienie komercyjnego wykorzystania nowych pomysłów przedsiębiorstw przy wykorzystaniu kapitałowych mechanizmów wsparcia.

Uzasadnieniem zastosowania instrumentu wysokiego ryzyka do finansowania przedsięwzięć innowacyjnych, które będą realizowane w ramach Działania 3.2, jest niedojrzałość rynku kapitałów wysokiego ryzyka (*venture capital*) w Polsce i województwie lubelskim.

W przypadku Działania 3.2 zastosowanie narzędzi kapitałowych jest nie tylko zasadne, ale wręcz niezbędne do realizacji Działania (wejścia kapitałowe są jego istotą).

Wsparcie finansowe kierowane jest do nowopowstałej firmy działającej w formie spółki z o.o. lub akcyjnej, założonej wspólnie przez pośrednika finansowego i pomysłodawcę. Pomysłodawcą może być każda osoba fizyczna lub prawna spełniająca łącznie następujące warunki:

- jest przedsiębiorstwem w rozumieniu polskiego prawa,
- posiada innowacyjny pomysł biznesowy (innowacja produktowa, procesowa, organizacyjna), który rokuje szanse na powodzenie rynkowe (komercjalizację) i przekona do niego pośrednika finansowego,
- posiada potencjał intelektualny do zrealizowania projektu, zarówno w zakresie meritum pomysłu, jak i w zakresie prowadzenia podmiotu gospodarczego (predyspozycje do prowadzenia działalności gospodarczej),
- jest w stanie przedstawić wiarygodny scenariusz komercjalizacji swojego pomysłu z wykorzystaniem posiadanych zasobów (rzeczowych, finansowych i intelektualnych) oraz środków finansowych i ewentualnie innych zasobów pośrednika finansowego.

Alokacja środków na instrument finansowy w tym Działaniu (40,8 mln zł – 100% alokacji na to Działanie), liczba przewidzianych wejść, poziom wejścia kapitałowego oraz doświadczenia potencjalnych pośredników wskazują jednak, iż należy ograniczyć wielkość wejścia kapitałowego do

poziomu wynikającego z charakteru załączkowego² narzędzia. W warunkach polskich oraz w warunkach województwa lubelskiego, wydaje się, że poziom 1,5 mln zł będzie wystarczający. Jest to niemal dwa razy więcej niż w Działaniu 3.1 PO IG (max. 800 tys. zł). Pamiętać jednak należy, iż w tamtym działaniu fundusz musiał obejmować udział mniejszościowy, kwota 800 tys. zł stanowiła więc połowę kapitału. Należy rozważyć zastosowanie takiego rozwiązania w omawianym mechanizmie. Dopuszczenie udziału większościowego daje możliwość silniejszego wsparcia pomysłodawcy. Przy udziale mniejszościowym pośrednika, pomysłodawca musi zapewnić udział własny na poziomie większym, niż pośrednik, co w praktyce jest bardzo trudne. Autorzy opracowania przychylają się do pozostawienia pośrednikowi możliwości większościowego wejścia kapitałowego. Akceptowalne jest także rozwiązanie przeciwne. Ostateczna decyzja w tej sprawie należy do IZ.

Pośrednik finansowy ma obowiązek wyjścia ze spółki w okresie do 5 lat od momentu wejścia kapitałowego, chyba że wyjście w tym momencie wiązałoby się z nominalną stratą. W takim przypadku pośrednik może pozostać w spółce do maksymalnie 10 lat lub do momentu osiągnięcia przynajmniej nominalnej wartości posiadanych udziałów.

Pośrednik finansowy powinien wraz z wnioskiem o finansowanie przedstawić politykę inwestycyjną, która musi zawierać takie elementy jak: sposób oceny projektów, zasady inwestycyjne, politykę wyjścia, zasady wyceny aportów pomysłodawcy, zasady stosowania mechanizmu *agio* itd. Kluczowym kryterium oceny pośrednika powinno być jego doświadczenie w realizacji wejść kapitałowych oraz zdolność organizacyjna i kadrowa do zrealizowania projektu. Jak zostało powiedziane wcześniej, na terenie województwa działają przynajmniej dwa ośrodki, które posiadają doświadczenia ze zrealizowania podobnych projektów finansowanych w ramach PO IG. Potencjał organizacyjny i merytoryczny tych ośrodków należy uznać za w pełni wystarczający do realizacji opisanych zadań. Warto w tym miejscu podkreślić, iż zadania wejść kapitałowych mogą także z powodzeniem realizować inne instytucje, które posiadają doświadczenie w realizacji innych narzędzi inżynierii finansowej, choć oczywiście doświadczenia w realizacji działania 3.1. PO IG są tu najbardziej adekwatne. Pośrednik finansowy musi zapewnić minimum 10% środków prywatnych na realizację działania. Mogą to być środki pośrednika lub wskazanego na etapie wnioskowania koinwestora.

Podstawowe parametry instrumentu są następujące:

- Maksymalna wielkość wejścia kapitałowego -1,5 mln zł,
- Maksymalny czas pozostawania pośrednika w spółce - 5 lat (z możliwością wydłużenia do 10 lat),
- Koszty zarządzania i preinkubacji - do 15% (przy czym na preinkubację do 10%),
- Udział własny pośrednika lub koinwestora - minimum 10%,
- Udział pośrednika w kapitale spółki - mniejszościowy lub większościowy w zależności od decyzji IZ,
- Tryb wyboru pośredników – przetargowy.

² Przewidziane w SZOOP inwestycje drugiego etapu (wejścia typu *venture*) mogą nie znaleźć zastosowania. Należy pamiętać także, że rynek wsparcia kapitałowego jest w województwie lubelskim na bardzo wczesnej fazie rozwoju. Podmiotów, które w ciągu najbliższych lat byłyby zainteresowane drugim etapem inwestycji byłoby kilka. Z drugiej strony, jednostkowa wielkość wejścia na tym etapie musiałaby wynosić 5 -7 mln zł. Istniałaby zatem teoretyczna szansa uruchomienia tego typu działań przeznaczając na nie 30-50 mln zł. Ale w takim przypadku mielibyśmy do czynienia z znaczącymi wskaźnikami koncentracji kapitału w jednym projekcie, co zawsze zwiększa ryzyko strat. Ponieważ w praktyce można by mówić o maksymalnie kilku wejściach *venture*, koszt przygotowania pośrednika do takiego działania byłby nieadekwatny do spodziewanych efektów.

Działanie 3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP

Zastosowanie instrumentu finansowego w Działaniu 3.7 uzasadnione jest zdiagnozowaną luką finansowania, która dotyczy przedsiębiorstw z sektora MŚP oraz pozytywnymi doświadczeniami ze stosowania tego typu instrumentu do wsparcia aktywności inwestycyjnej MŚP.

Województwo lubelskie posiada doświadczenia związane z oferowaniem wsparcia zwrotnego firmom z sektora MŚP. W latach 2009-2015 udzielono przedsiębiorcom z terenu województwa 2203 pożyczek ze środków unijnych, w tym 1845 (83,7%) w ramach RPO. Ich przeciętna wartość wyniosła 66 tys. zł. W latach 2010-2015 poręczono również 246 umów kredytowych ze środków RPO. Średnia wartość poręczenia funduszy wyniosła 319 tys. zł. Najwięcej pożyczek wsparło mikroprzedsiębiorstwa, w znacznie mniejszym stopniu – małe i średnie podmioty gospodarcze. Dotychczasowa interwencja poprawiła wyniki finansowe i pozycję konkurencyjną wspieranych przedsiębiorców w województwie lubelskim. Ostateczni odbiorcy pomocy zwiększyli zatrudnienie (przeciętnie o 3,5 etatu).

Plany inwestycyjne przedsiębiorstw na najbliższe 24 miesiące przewidują finansowanie przede wszystkim zakup środków trwałych (33,6%), zakup środków transportu (27,1%), a w mniejszym stopniu – dokonywanie inwestycji w technologii informacyjno-komunikacyjne (19,4%).

Zaleca się wykorzystanie instrumentów finansowych w Działaniu 3.7., z wyjątkiem finansowania wdrożeń prac badawczo-rozwojowych oraz innowacji ze szczególnym uwzględnieniem projektów innowacyjnych na poziomie krajowym, a wpisujących się w ramy określone przez inteligentne specjalizacje wyznaczone dla województwa lubelskiego. **Zarekomendowano zastosowanie trzech instrumentów: pożyczki małej, dużej i poręczenia.** Wsparcie za pomocą instrumentów finansowych służy przede wszystkim ogólnemu wsparciu przedsiębiorczości oraz zamykaniu luki finansowej. Zastosowanie instrumentów finansowych w działaniu zmniejszy lukę finansowania wśród przedsiębiorstw województwa lubelskiego o co najmniej 381 mln zł w okresie 5 lat.

Rekomenduje się utworzenie następujących instrumentów finansowych:

- **Pożyczka mała** (alokacja – 114,1 mln zł - 17,3% alokacji na Działanie 3.7) oraz **poręczenia** (alokacja – 49,3 mln zł – 7,5% alokacji na Działanie 3.7) będą odpowiadały na potrzeby przedsiębiorców w województwie lubelskim w zakresie nieznacznie rozszerzonym w stosunku do realizowanego przez instrumenty finansowe w działaniu 2.1 RPO WL 2007-2013. Górny limit dla pożyczki małej wyniesie 250 tys. zł, a dla poręczenia pozostawiono go na dotychczasowym poziomie (1,5 mln zł). Instrument poręczeniowy może również wspierać pozyskiwanie finansowania w formie leasingu.
- **Pożyczka duża** (alokacja 77,5 mln zł – 11,7% alokacji na Działanie 3.7) zapewni wsparcie w przedziale od 250 tys. zł do 1 mln zł. Będzie ona finansowała projekty znajdujące się poza zasięgiem dotychczasowej interwencji, w szczególności w obszarach preferencji (usługi i aplikacje TIK oraz projekty innowacyjne).

Łącznie na instrumenty finansowe alokowano 240,9 mln zł co stanowi 36,5% alokacji na Działanie 3.7.

W celu zwiększenia skuteczności interwencji, zalecono elastyczność w zakresie udzielania pożyczek oraz poręczeń. Zalecono preferencyjne oprocentowanie pożyczek inwestycyjnych. W odniesieniu do obszaru preferencji, wydłużono znacząco okres pożyczki (do 8 lat), względnie karencji spłaty kapitału (do 12 lub nawet 24 miesięcy dla projektów z zakresu usług i aplikacji TIK). Poręczenia mogą być udzielane na maksymalnie 9 lat. Zwiększono zakres i skalę finansowanych projektów. Dotychczasowy, podstawowy limit pożyczek – udzielanych ze środków europejskich – podniesiono ze 120 tys. do 250 tys. zł. Szczególny nacisk położono na wsparcie inwestycji w technologii informacyjno-komunikacyjne. Przynajmniej 27,1% alokacji na instrumenty finansowe w tym działaniu powinno służyć upowszechnieniu tego rodzaju inwestycji.

Tabela 5. Rekomendowane instrumenty finansowe w Działaniu 3.7

Typ instrumentu	Max. kwota wsparcia	Oprocentowanie	Max. okres spłaty	Karencja spłaty	Dodatkowe informacje
Pożyczka duża	1 mln zł	Preferencyjne	8 lat	12 lub 24 miesiące	Obszary preferencji dla PI
Pożyczka mała	250 tys. zł	Preferencyjne	5 lat	6 miesięcy	Branże sezonowe i obszary preferencji dla PI
Poręczenie	1,5 mln zł	Preferencyjne	9 lat	Nd.	Poręczany także leasing

Źródło: Opracowanie własne.

Możliwe są dwa modele wdrażania instrumentów finansowych w Działaniu 3.7: bezpośredni i pośredni. W pierwszym z nich alokacja funduszy strukturalnych jest inwestowana w istniejące lub nowo utworzone podmioty dedykowane procesowi wdrażania instrumentów finansowych. Drugi polega na delegowaniu przez instytucję zarządzającą procesu zarządzania wdrażania na rzecz wyspecjalizowanego pośrednika. Następnie wdraża on instrument za pomocą umów operacyjnych na niższym poziomie. Zastosowaniu modelu pośredniego sprzyja wysoka alokacja na instrumenty finansowe w Działaniu 3.7 (240,9 mln zł), jak też wdrażanie instrumentu poręczeniowego, którego realizację wspierałaby silna kapitałowo instytucja zarządzająca funduszem funduszy. Model bezpośredni pozwala natomiast na szybsze uruchomienie programu i lepsze dopasowanie oferty do potrzeb grup docelowych (oferuje niestandardowe produkty).

Potencjał pośredników finansowych jest wystarczający z punktu widzenia przewidywanej alokacji na Działanie 3.7. Duża część przedsiębiorców w województwie lubelskim jest świadoma funkcjonowania funduszy pożyczkowych/poręczeniowych w regionie. Przyczyniła się do tego dotychczasowa działalność pośredników finansowych w województwie, co nie wyklucza jednak potrzeby promowania instrumentów finansowych, w tym w szczególności nowo wprowadzanych. Realizacja instrumentów finansowych w tym działaniu pozwoli na osiągnięcie przewidywanych w Regionalnym Programie Operacyjnym wskaźników produktu i rezultatu.

Działanie 9.3 Rozwój przedsiębiorczości i Działanie 10.2 Programy typu outplacement

Celem Działania 9.3 jest zwiększenie liczby nowych i trwałych miejsc pracy w regionie z kolei celem Działania 10.2 jest zwiększenie dostępu do zatrudnienia lub jego kontynuacji osób objętych działaniami typu outplacement. Instrumenty finansowe w obu Działaniach rozważane były w kontekście wspierania osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą.

Zastosowanie instrumentów zwrotnych w obu działaniach jest uzasadnione niesprawnością rynku w zakresie pożyczek dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Ponadto doświadczenia z pożyczkami z Działania 6.2 PO KL w województwie lubelskim i innych województwach, wskazują że jest popyt na instrument finansowy wspierający osoby zakładające działalność gospodarczą.

Proponuje się wsparcie osób fizycznych chcących rozpocząć działalność gospodarczą za pomocą funduszu pożyczkowego oferującego na warunkach preferencyjnych pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Powstałyby dwa fundusze pożyczek: w Działaniu 9.3 (alokacja 12,9 mln zł,

co stanowi 6,48% alokacji na Działanie 9.3) i Działaniu 10.2 (alokacja 1,9 mln zł co stanowi 3,24% alokacji na działanie 10.2).

Konieczne jest zastosowanie warunków preferencyjnych udzielania pożyczek ze względu na słabą ekonomicznie grupę docelową pożyczek (osoby bezrobotne i biernie zawodowo), a także ze względu na konkurencję ze strony instrumentu krajowego wprowadzonego Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – programu Wsparcie w starcie – który oferuje bardzo atrakcyjne pożyczki dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, w tym osób bezrobotnych.

Efekt zachęty będzie uzyskany dzięki niskiemu oprocentowaniu pożyczek (0,20 stopy bazowej określonej w komunikatach Komisji Europejskiej). Rekomenduje się przyjęcie 60-miesięcznego okresu spłaty pożyczki i 6-miesięcznego okresu karencji w spłacie pożyczki.

Tabela 6. Rekomendowane instrumenty finansowe w Działaniu 9.3 i 10.2.

Typ instrumentu	Max. kwota wsparcia dla ostatecznego odbiorcy	Oprocentowanie pożyczki	Okres spłaty pożyczki	Karencja spłaty pożyczki	Dodatkowe informacje
Działanie 9.3 instrument mieszany	Max. 50 tys. zł pożyczka Max. dotacja ok. 24 tys. zł ³	0,20 stopy bazowej określonej w komunikatach Komisji Europejskiej	60 miesięcy	6 miesięcy	Wsparcie szkoleniowo-doradcze
Działanie 10.2 pożyczka	50 tys. zł	0,20 stopy bazowej określonej w komunikatach Komisji Europejskiej	60 miesięcy	6 miesięcy	Wsparcie szkoleniowo-doradcze i wsparcie pomostowe doradcze

Źródło: Opracowanie własne.

W Działaniu 9.3 rekomenduje się wdrożenie instrumentu mieszanego łączącego pożyczkę z dotacją. Proponujemy powiązać wysokość dotacji z wysokością udzielonego wsparcia pożyczkowego - wysokość dotacji nie powinna przekroczyć 50% wysokości pożyczki. Zabezpiecza to przed sytuacją, w której instrument mieszany stałby się dotacją z udziałem pożyczki. W pięcioletnim okresie wdrażania przewiduje się udzielenie pożyczek 185 osobom fizycznym, bezrobotnym i biernym zawodowo, w tym ok. 70% uczestników projektu skorzysta z pożyczki w połączeniu z dotacją. Uczestnik projektu będzie korzystał także ze wsparcia doradczo-szkoleniowego. Rekomenduje się także włączenie do tego instrumentu wsparcia pomostowego niefinansowego (doradztwo).

Instrument mieszany będzie wdrażany w ramach projektu partnerskiego – pośrednik finansowy udzielający pożyczki i wsparcia pomostowego niefinansowego i partner udzielający dotacji oraz wsparcia doradczo-szkoleniowego.

W Działaniu 10.2 uczestnik projektu oprócz pożyczki oraz wsparcia doradczo-szkoleniowego miałby prawo do wsparcia pomostowego niefinansowego. Wsparcia pomostowego niefinansowego będzie udzielał pośrednik finansowy. Pośrednik finansowy w Działaniu 10.2 zostanie wybrany w trybie konkursowym lub w drodze przetargu.

³ Maksymalna kwota wsparcia bezzwrotnego nie przekracza 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce narodowej obowiązującego w dniu przyznania wsparcia – SZOOP, 6.10.2015.

Rekomendowane modele wdrażania instrumentów finansowych

Stosuje się zasadniczo dwa modele wdrażania instrumentów finansowych – pośredni (fundusz funduszy) i bezpośredni.

Model pośredni charakteryzuje się sprawnością wdrażania rozumianą, jako skuteczność budowania portfela inwestycyjnego, wyższym poziomem dźwigni finansowej dla kapitału publicznego, zwłaszcza dzięki zastosowaniu mechanizmu poręczenia portfelowego, ułatwione, ponowne wykorzystanie środków zwróconych do instrumentu. Jego słabymi stronami są: trudności w dostosowaniu charakterystyki oferowanych instrumentów do szczególnych i zróżnicowanych potrzeb MŚP, zwłaszcza tych najbardziej innowacyjnych (ze względu na dążenie do standaryzacji produktów). Poza tym model bezpośredni znajduje zastosowanie przy dużej skali działalności funduszu funduszy. Jej brak będzie powodował szybkie wyczerpywanie się środków na poziomie umów operacyjnych z funduszami.

Należy uznać, że obecna alokacja na instrumenty finansowe w Działaniu 3.7 jest wystarczająca dla realizacji zalet wynikających z funkcjonowania funduszu funduszy. Zalety systemu pośredniego ujawniają się szczególnie silnie wówczas, gdy wdraża się instrument poręczeniowy. Wynika to w pierwszej kolejności z tego, że banki wymagają standaryzacji dokumentacji w procesie udzielania poręczeń. Oprócz tego, wiarygodność funduszy poręczeniowych zwiększa udział podmiotu o wysokiej kapitalizacji. W rezultacie, wiarygodność produktu reporeczeniowego może być wyższa niż poręczenia udzielanego jedynie przez sam fundusz o niewielkich kapitałach własnych. Zwiększa to również skłonność do ryzyka pośrednika finansowego jak i poziom uzyskiwanego mnożnika kapitałowego dla wspieranego funduszu poręczeniowego.

W modelu bezpośrednim można realizować programy wsparcia nawet przy niewielkiej skali interwencji. Pozwala on także na indywidualizację umów zawieranych z pośrednikami, w zakresie szczególnych potrzeb odbiorców pożyczek w wymiarze problemowym lub terytorialnym. Pozwala także na szybkie uruchomienie programu i lepszą kontrolę nad jego przebiegiem. Model bezpośredni jest rekomendowany w Działaniach 3.2, 9.3 i 10.2.

W Działaniu 3.2 argumentem przemawiającym za modelem bezpośrednim jest przewidywana stosunkowo niewielka liczba wejść kapitałowych. Rekomenduje się wybór pośredników w trybie przetargu. Pośrednikiem może być każda osoba prawna, posiadająca doświadczenie w prowadzeniu działalności polegającej na finansowaniu projektów innowacyjnych narzędziami inżynierii finansowej i nie działająca dla zysku. Pośrednik finansowy musi mieć siedzibę lub oddział na terenie województwa. Dodatkowym argumentem za wyborem pośrednika może być fakt posiadania sieci dystrybucyjnej na terenie województwa. Pośrednik finansowy powinien wraz z wnioskiem o finansowanie przedstawić politykę inwestycyjną, która musi zawierać takie elementy jak: sposób oceny projektów, zasady inwestycyjne, politykę wyjścia, zasady wyceny aportów pomysłodawcy, zasady stosowania mechanizmu agio itd. Kluczowym kryterium oceny pośrednika powinno być jego doświadczenie w realizacji wejść kapitałowych oraz zdolność organizacyjna i kadrowa do zrealizowania projektu.

W Działaniu 9.3 rekomenduje się instrument mieszany – pożyczkę połączoną z dotacją. Instrument mieszany w Działaniu 9.3 wymaga powołania dwóch instytucji, które wdrażałyby program wsparcia. Jedną z nich jest pośrednik finansowy, który udzielałby pożyczek, druga instytucja udzielałaby natomiast dotacji. Konieczna jest jednocześnie bliska współpraca obu instytucji, dlatego instrument mieszany powinien być wdrażany w ramach projektu partnerskiego. Lider pomaga osobom zainteresowanym finansowaniem dłużnym w przygotowywaniu biznes planu oraz wniosku o pożyczkę. Przyznanie zarówno dotacji jak i pożyczki opiera się na tym samym zestawie dokumentów. Lider może pośredniczyć w przekazaniu wniosku o pożyczkę jak i innych dokumentów pośrednikowi finansowemu - partnerowi projektu. Pośrednik finansowy jest odpowiedzialny za dostarczenie wsparcia pomostowego niefinansowego (doradczego).

Działanie 10.2 nie wymaga niestandardowych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie wdrożenia samego instrumentu, pod warunkiem rezygnacji ze wsparcia pomostowego finansowego dla uczestników projektu w Działaniu 10.2 korzystających z instrumentu finansowego. Pośrednicy otrzymywaliby dotację na utworzenie kapitału funduszu pożyczkowego oraz na finansowanie wsparcia szkoleniowo-doradczego, jak również środki na wsparcie pomostowe niefinansowe. Na podstawie złożonego wniosku zobowiązywaliby się do udzielenia określonej liczby i wartości wsparcia w określonym czasie. Kapitał funduszu sukcesywnie byłby wydatkowany na wsparcie pożyczkowe. Wybór pośrednika może nastąpić w trybie konkursu lub przetargu.

SUMMARY

Objectives and methodology of the study

Article 37 of the Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No. 1303/2013 stresses the need for ex-ante evaluation of financial instruments intended for use in the operational programmes 2014-2020. In the Regional Operational Programme of the Lubelskie Voivodship for the years 2014-2020 the use of financial instruments was considered in the following Measures: 1.1, 1.2, 1.3, 3.2, 3.3, 3.7, 4.1, 4.2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.5, 9.3, 10.2, 13.3, 13.4. These measures constituted the subject of the study.

The main objective of the study was to evaluate the merits and scope of use of the financial instruments in the ROP LV 2014-2020. The study formed the basis for determining the extent to which the market mechanisms fail or investments turn out to be sub-optimal, and also showed the estimated level and scope of public investment needs, including types of financial instruments which are to be supported under the ROP LV 2014-2020.

The study used a broad range of methodological instruments including both qualitative methods (interviews, group interviews) and quantitative methods (surveys). The study covered, among others, representatives of MA ROP LV 2007-2013 and 2014-2020, IB in the HC OP of the Lubelskie voivodship, the representatives of the Lublin Agency for Entrepreneurship Support, a representative population of SMEs from the Lubelskie voivodship, the ultimate recipients of the repayable support provided under the Measure 2.1 ROP LV 2007-2013, academics, local government units, cooperatives and housing communities, beneficiaries and stakeholders unsuccessfully applying under the selected Measures of the ROP LV 2007-2013, financial intermediaries.

Financial gap

Enterprises

The financial gap was estimated and analysed based on three methods: studying the CSO statistics, the AFN model for capital demand, and survey conducted among enterprises of the Lubelskie voivodship. The value of the financial gap resulting from the study of CSO data and analysis of the AFN model is presented in the Table 1. **In the light of the results of the two measurements (GUS data and AFN model) it was assumed that the annual financial gap for enterprises of the Lubelskie voivodship is at the level of approx. PLN 300 million. (in the five-year period of implementation of the programme – PLN 1,500 million).**

Table 1. The annual financial gap for SMEs of the Lubelskie voivodship, breakdown of results.

Entity	Number of entities affected by the gap	Financial gap (PLN million)	
		According to the CSO data	According to the AFN model
0-9	6,941	97,456	35,611
10-49	274	66,086	187,609
50-249	62	104,821	119,174
SME	7,277	268,363	342,394

Source: Own development.

With data on expenditure on innovation made by industrial enterprises of the Lubelskie voivodship (CSO) there was also estimated the innovative enterprises' debt financing gap, including **external financing gap of entities performing R&D activities in the Lubelskie voivodship which was estimated at PLN 42 million per year (in the five-year implementation period of the programme –PLN 210 million.**

Based on the **survey** the SME financing gap was characterized qualitatively, i.e. who and what types of projects cannot get the external financing on the market.

It has been established that in the past five years, in the Lubelskie voivodship over 2/3 of enterprises (65%) needed external support to operate. The most frequently they applied for loans (42%), leasing (36%), and/or grants (28%). The demand for external capital is reported mainly by the medium-sized enterprises (80%) and the small ones (77%). It seems to be significant that almost 3/4 of those applying for a loan (who represent 32% of all enterprises) decided to do that because of the lack of sufficient funds.

Analysis of the study reveals that financial gap concerns in particular enterprises with less of a potential - individuals' businesses employing up to 9 workers, with lower turnover and profit, operating for a short time, locally or regionally. The occurrence of the financial gap on previous investments, or failure to obtain external funding in the past, did not have a material effect on the future investment plans of enterprises in the Lubelskie voivodship, i.e. it does not prevent them from investing. In the case of the planned financing of an investment with a bank loan the expected average interest rate is 5.13%, while the optimal crediting period should reach (on average) 6.74 years.

Individuals starting a business

The financing gap for individuals interested in starting a business was estimated based on two indicators: the indicator estimating the **number of individuals starting their own businesses** who have potentially profitable business projects but do not have access to external financing in the market, and the indicator estimating **the average demand for funds** expressed by individuals to start their own businesses. The first indicator was estimated based on CSO data concerning the structure of those starting a business in Poland and the Local Data Bank providing the number and structure of such persons in the Lubelskie voivodship, and the results of surveys realised among beneficiaries of the Submeasures 6.1.3, 8.2.1, measure 6.2 of the regional component of the HC OP who received grants in order to set up a business.

On the basis of this analysis it was assumed that there are **2.9%** of the population of individuals starting a business in the Lubelskie voivodship who find themselves in the financial gap. If we relate

this to the average number of individuals setting up businesses in the Lubelskie voivodship it turns out that the **number of individuals setting up a new business in the Lubelskie voivodship who experience the financial gap is about 380 people per year.**

The average value of demand for funds to start a business by individuals was estimated on the basis of the experience from the implementation of loan funds funded under the Measure 6.2 HC OP in the Lubelskie voivodship and other voivodships. It amounts to **PLN 43,000 on average.**

Therefore, the annual financial gap for individuals who want to start a business in the Lubelskie voivodship is PLN 16,340 million (in the five-year period of implementation of the programme – PLN 81,700 million).

Table 2. The annual financial gap in terms of individuals who want to start a business.

Entity	Number of entities affected by the gap	Financial gap (million PLN)
Individuals starting a business	380	16,3

Source: Own development.

Local Government Units

The diagnosis of the financial condition of local governments of cities, urban gminas and urban-rural gminas of the Lubelskie voivodship was a starting point for identifying investment needs of those local governments and their ability to finance the investments planned in the 2014-2020 perspective.

Over the past several years, capital expenditures of gminas for investments have been steadily growing. In terms of the intensity of spending the small towns dominated. One of the key financial figures analysed was a **ratio of debt handling to total revenue**. This ratio shows the relationship between the amount of interest repaid by the local government and their income. The local government has a stable financial condition when that ratio does not exceed 15%. Only in one gmina (Zwierzyniec) this ratio was above the 15% at the end of 2014, and most high values of indexes of 2013 has decreased which means that **local governments in the Lubelskie voivodship still have the ability to handle additional debt.**

Another indicator that shows the financial condition of local government units is **the debt-to-total revenue ratio**. This indicator shows what amount of the debt falls on every penny of income. It should not exceed 60%. The average ratio of debt to total revenues in selected LGUs of the Lubelskie voivodship in the years 2010-2014 is 31.08% (as for 42 cities/towns in the region), so it may be concluded that **local governments in the Lubelskie voivodship still have significant power to incur new liabilities.**

The studies show that local governments of Lublin, despite incurring significant investment expenditures in recent years, they still have the ability to handle additional debt. Analysis of investment needs of the regions in the 2014-2020 financial framework indicates that most of the projects implemented by local government units will focus on road infrastructure, as well as technical and social infrastructure.

Decisions on the use of financial instruments in the ROP LV 2014-2020

In the Regional Operational Programme of the Lubelskie Voivodship for the years 2014-2020 the use of financial instruments was considered in terms of the Measures listed in the Table 3: The table gives recommended settlements in the use of financial instruments in the ROP LV 2014-2020 ("grant support" - means only the grant instruments provided under the certain Measure, "financial instruments" - mean the recommendation to use financial instruments under the Measure which most often are not the only recommended instrument in that certain Measure (as they usually supplement the grant support).

Table 3. Decisions in the use of financial instruments in the Measures under consideration.

The ROP LV 2014-2020 Measure under consideration	The decision on the recommended type of instrument
Measure 1.1. Regional R&D infrastructure	Grant support
Measure 1.2. Targeted research	Grant support
Measure 1.3. R&D infrastructure in enterprises	Grant support
Measure 3.2. Equity instruments	Financial instruments
Measure 3.3. Spin-off and spin-out enterprises	Grant support
Measure 3.7. Increase in SME competitiveness	Financial instruments
Measure 4.1. Support to RES use	Grant support
Measure 4.2. Energy production from RES in enterprises	Grant support
Measure 5.1. Improvement of energy efficiency in enterprises	Grant support
Measure 5.2. Energy efficiency in public sector	Grant support
Measure 5.3. Energy efficiency in housing sector	Grant support
Measure 5.5. Promotion of carbon efficiency	Grant support
Measure 9.3. Development of entrepreneurship	Financial instruments
Measure 10.2. Outplacement-type programmes	Financial instruments
Measure 13.3. Revitalisation of urban areas	Grant support
Measure 13.4. Revitalisation of rural areas	Grant support

Source: Own development.

Rationale for recommendations on the use in the given Measures solely the grant support

In twelve of the sixteen Measures of the ROP LV that were the subject of the research there was recommended to apply only grant means of support. These Measures included:

Measure 1.1 Regional R&D infrastructure

The Measure is aimed inter alia at commercialization of research and development units of Lublin. The necessity to provide a grant support for projects concerning R&D infrastructure of scientific institutions is prejudiced by:

- a limited profitability of projects (revenues from completed projects will not allow to cover the cost of the investment incurred),
- limited demand from companies for services provided by scientific institutions,
- rapid ageing of infrastructure,
- negative lessons learned from the previous financial perspective,
- the lack of any experience concerning the promotion of investments in scientific infrastructure with the use of financial instruments,
- the fact that the Operational Programme Smart Growth provides grants to such projects.

Measure 1.2 Targeted research and Measure 1.3 R&D infrastructure in enterprises. The objective of the Measure 1.2 is to increase the participation of the business sector in the total value of R&D expenditures in the region as well as to increase the scale of innovations implemented by enterprises from the SME sector established in the Lubelskie voivodship. Support will be provided in particular to cover the costs of carrying out industrial research and experimental development works. The objective of the Measure 1.3 is to increase the participation of the business sector in the total value of expenditure on R&D infrastructure in the region. The Measure provides for funding of projects carried out in the Lubelskie voivodship involving creation or development of existing research and development facilities. **The arguments that determine the justified use of grant support in both Measures were:**

- high level of risk of projects to be supported (in particular R&D projects),
- limited profitability of projects (R&D projects by themselves do not generate revenue; as for infrastructure projects there should not be expected a large demand for services provided with the use of purchased equipment),
- the expected low supply of projects (small number of applicants)
- the availability of grant support in the Operational Programme Smart Growth for similar types of projects

Measure 3.3 Spin-off and spin-out enterprises –

In the case of the Measure 3.3. there is no justification for the equity tools:

- potential population interested in capital financing under the Measure 3.3 is small - the study carried out among representatives of the regional scientific community shows that only 3% of projects focused on an innovative solution were implemented in the form of a company (in absolute numbers those were five cases only).
- a tendency in the target group of the Measure 3.3 to use the equity tools is minimal - in the survey carried out among the representatives of the scientific community, in the question on what sources would they benefit from to realize an innovative project as many as 70% of respondents indicated a grant, and only 30% considered capital commitment.

Creating a financial instrument which would be used by up to several entities has no justification.

Measure 4.1 Support the use of RES and Measure 4.2 Energy production from renewable energy sources in enterprises

The objective of both Measures is implementation of tasks that contribute to the fulfilment of the obligations arising from the so-called energy and climate package of the European Union and the Europe 2020 Strategy. The Measures are aimed at creating a competitive market for renewable energy which is supposed to become one of the elements of sustainable development of the region and meet the growing energy needs of the local economy. The use of grant instruments in the framework of those Measures is prejudged by the following arguments:

- long return on investment,
- uncertainty in what the actual profitability of projects in the field of renewable energy sources is (resulting from - among others - legal solutions not fully favourable to investors),
- risk to the cost of producing energy and cost of sales of electricity or heat to a network difficult to estimate.
- in case of gminas RES projects are not treated as priority projects, i.e. those that would justify taking a loan,
- the grant for investments in renewable energy gives the significant incentive effect.

Measure 5.1 Improving energy efficiency in enterprises

The objective of the Measure is to achieve high energy efficiency in business through the implementation of multidirectional and complex tasks in various fields, i.e. heating, ventilation, cooling, domestic hot water preparation and lighting of premises; as well as the wider use of energy from renewable and unconventional sources. **Arguments for the use of grant support are:**

- low level of profitability of projects (long-term return on investment),
- the predicted low demand for this type of projects,
- the difficulties associated with the implementation system of financial instrument, requiring additional incentives.

Measure 5.2 Energy efficiency of public sector and Measure 5.3 Energy efficiency of housing sector -

The objective of the Measures 5.2 and 5.3 is to improve energy efficiency in the building sector, respectively in public buildings and multi-family residential buildings. In the case of the first of these Measures the main type of beneficiaries will be local government units, and in the case of the latter - cooperatives and housing communities. Financial instruments don't give incentive effect – in case of grant support this effect exists:

- projects planned for support under the Measure 5.2 are not treated as priority by potential beneficiaries, i.e. those that would be justified for a loan to be taken. LGU make the implementation of such projects dependant from obtaining a grant support, in the absence of such a support they resign from investments or postpone its implementation over time,
- also, other potential beneficiaries of the Measure 5.3 i.e. cooperatives and housing communities, pointed out that the lack of receipt of grant support will result in the realization of investment in an undefined future,
- potential beneficiaries of the Measure 5.3 have very little experience in the implementation of projects financed from repayable sources assuming the achievement of the ecological effects planned.

However, this Measure recognizes the potential to use repayable grants, however, the launch of such a mechanism would be time-consuming, and the instrument itself could be seen by potential beneficiaries as difficult and less attractive one (compared to e.g. to financing to be taken from the banking sector). This could result in underutilisation of the allocation.

Measure 5.5 Promoting carbon efficiency

The objective of the Measure 5.5. is to promote low carbon strategies in any area, especially in rural areas. Support will be provided to projects involving construction or modernization of units of thermal energy production, energy-efficient lighting, public buildings, taking into account the standards of passive housing, conducting appropriate promotion and information activities and creating systems for measuring urban pollution and systems to inform citizens about the level of pollution. Support will be directed to areas having previously prepared plans for the low carbon economy. Beneficiaries of the Measure will include among others local government units. Financial instruments don't give incentive effect – in case of grant support this effect exists:

- the research shows that the above mentioned types of projects are not treated as priority in gminas, i.e. those that would justify taking a loan,
- potential beneficiaries are not interested in the implementation of certain types of projects provided for in the Measure - creating pollution measurement systems, conducting promotion and information activities in this field, or the construction, expansion or modernization of public buildings, taking into account the passive housing standards,
- some investments may have a long payback period,
- in the quantitative research there was observed some uncertainty as to the viability of the projects analysed, especially those involving the creation of pollution measurement systems and the systems informing citizens about the level of pollution.

In the situation when a return on investment is uncertain and a lack of interest of potential beneficiaries of support with projects planned for funding under the Measure 5.5 is observed, there must be a strong incentive effect, so that the objectives of the Measures have been achieved. And this effect is provided by a grant.

Measures 13.3 Revitalisation of urban areas and Measure 13.4 Revitalisation of rural areas

The objective of the Measure 13.3 is to revitalise the degraded urban spaces, leading to solving the diagnosed social problems of these areas. The objective of the Measure 13.4 is to develop infrastructure in the degraded areas of small towns and rural areas that contribute to solving social problems diagnosed these areas. **Arguments in favour of grant support in both Measures are as follows:**

- very limited profitability of projects (69% of LGU which implemented such projects indicated that at the moment they do not generate any revenue, and return on investment will take place at the earliest after 7-10 years after the end of the investment),
- local governments tend not to finance such projects using debt instruments (revitalization is not among the priority tasks for LGUs),
- the expected limited supply of projects,
- the dominant social rather than economic nature of revitalization projects.

Rationale for the recommendations to provide support with the use of financial instruments and the characteristics of the financial instruments proposed.

The use of financial instruments is recommended in the Measures 3.2, 3.7, 9.3 and 10.2. The total allocation for financial instruments in the Regional Operational Programme of the Lubelskie voivodship for the years 2014-2020 will amount to PLN 296.5 million (Table 4).

Table 4. Financial instruments recommended - the type and allocation

Measure of the ROP LV	Type of financial instrument	Allocation for the financial instrument (PLN million)
Measure 3.2. Equity instruments	Equity instrument	40,8
Measure 3.7. Increase in SME competitiveness	"Small" loan	114,1
Measure 3.7. Increase in SME competitiveness	"Big" loan	77,5
Measure 3.7. Increase in SME competitiveness	Guarantees	49,3
Measure 9.3. Development of entrepreneurship	Loan mixed with a grant	12,9
Measure 10.2. Outplacement-type programmes	Loan	1,9
Total		296,5

This amount does not fill in full the financial gap diagnosed in the study. (about 358 million PLN in annual terms), which pictures the current need for external investment repayable funds that cannot be obtained on the market due to its certain deficiencies. Also the allocations for the different instruments addressed to specific target groups (SMEs, entities performing R&D, start-ups) fill only part of the financial gap faced by these entities - in the case of SMEs the annual financial gap amounted to about PLN 300 million, in the case of entities performing R&D to PLN 42 million, in the case of natural persons setting up businesses to PLN 16,3 million. However the **financial instruments proposed in ROP LV 2014-2020 reduce the financial gap in the Lubelskie voivodship** and are complementary and alternative for the grant support.

The amounts of the allocations recommended were influenced by such factors as:

- limitation of the target groups to certain segments of entities who experience the financial gap (e.g. the Measure 9.3 - only the unemployed and the economically inactive persons who want to start a business)
- potential of the ultimate recipients to absorb funds (e.g. the Measure 9.3 deals with people with low economic potential)
- potential of financial intermediaries to distribute funds - e.g. in the Measure 3.2 there were identified only 2 operators from across the region who have expertise in offering equity instruments
- the fact that for certain types of projects the appropriate instrument to address the financial gap will be an instrument of a grant nature
- available public funds in the programme (the Measure 3.2 - 100% of funds allocated are provided to a financial instrument)
- estimates of the financial gap in annual terms

Further reduction of the financial gap will also be influenced by the fact that the ultimate recipients will be able to obtain the support not only from the Regional Operational Programme, but also from the programmes of macro-regional level (Eastern Poland) and national level.

Characteristics of the financial instruments proposed

Measure 3.2. Equity instruments.

The objective of the Measure 3.2 is to facilitate commercial exploitation of new ideas of enterprises using equity mechanisms of support.

The rationale for the use of the high-risk instrument for funding innovative projects that will be implemented under the Measure 3.2 is the immaturity of the market of high risk capital (*venture capital*) in Poland and in the Lubelskie voivodship.

In case of the Measure 3.2 the use of the equity tools is not only justified but necessary in order to realise the Measure (as the inputs of capital are its essence).

Financial support is directed to a newly established enterprise operating in a form of a limited liability company or joint stock company, established jointly by the financial intermediary and the originator. The initiator can be any natural or legal person fulfilling the following conditions (all at the same time):

- It is an enterprise in the meaning of Polish law,
- It has an innovative business idea (product innovation, process innovation, organizational innovation) which has chances to be a market success (commercialization) and will convince a financial intermediary to finance it,
- It has the intellectual potential to implement the project, both in terms of the *merits* of an idea and in terms of running a business entity (a predisposition to do business),
- It is able to provide credible scenario to commercialize its idea with the use of existing resources (material, financial and intellectual ones) as well as financial and other means or possibly other resources of a financial intermediary.

However allocation of funds for the Measure (PLN 40.8 million - 100% of the allocation provided for this Measure), the number of inputs planned, the level of capital input and experience of potential intermediaries, indicate that it is necessary to limit the size of capital input to the level resulting from the seed nature⁴ of the tool. Under the Polish conditions and the conditions of the Lubelskie voivodship, it appears that the level of PLN 1.5 million will be sufficient. This is almost two times more than it was possible under the Measure 3.1. IE OP (max PLN 800 thousand). But we must remember that under that Measure the fund will have to involve a minority stake, the amount of 800 thousand PLN was therefore half of the capital. The use of such a solution in this mechanism should be considered. Allowing a majority stake enables stronger support to be provided for project initiators. With the minority participation of an intermediary, the originator must provide own contribution at a greater level than the intermediary which is very difficult in practice. The authors of the report are inclined to leave to the intermediary the possibility of a majority capital entry. Still a contrary solution is also acceptable. The final decision on the matter belongs to the MA.

The financial intermediary is obliged to exit from the company within a period of 5 years from the date of capital entry, unless the exit at this point would mean a nominal loss. In this case, intermediaries

⁴ Investments of the second stage provided for in the DDPA (venture inputs) may not apply there. Keep in mind also that the market of equity support is at a very early stage of development in the Lubelskie voivodship. There will be just few entities that in the coming years would be interested in the second stage of the investment. On the other hand, the amount for a unit input at this stage would have to be 5 -7 million PLN. There would thus be a theoretical chance to run this type of measures devoting 30-50 million PLN for that. But in that case we would have to deal with major indexes of concentration of capital in one project, which always increases the risk of losses. Because in practice it is possible to speak of a maximum number of venture inputs, the cost of preparing an intermediary for such action would be inadequate to the expected results.

are allowed to remain in the company for 10 years maximum or until at least the nominal value of their shares is recovered.

The financial intermediary together with a project application should present the investment policy which must include elements such as the assessment of projects, investment rules, exit policy, the principles of valuation of contributions, the rules for applying the *agio* mechanism, etc. A key criterion for assessing the intermediaries should be their experience in implementing the inputs of capital and organizational capacity as well as human resources available to implement the project. As already said, in the voivodship there operate at least two centres which have experience in implementation of similar projects financed under the OP IE. Organizational and technical potential of these centres should be considered as fully sufficient to carry out the tasks described. It should be emphasized that the tasks of capital inputs can also successfully be implemented by other institutions that have experience in the implementation of other financial engineering tools but of course the experience in implementation of the Measure 3.1. IE OP are the most appropriate here. The financial intermediary must provide a minimum of 10% of private funds for the implementation of the measure. The measures may be owned by an intermediary or a co-founder indicated at the application stage.

Basic parameters of the instrument are as follows:

- The maximum amount of capital entry – PLN 1.5 million.
- The maximum time of an intermediary in the company - 5 years (with a possible extension to 10 years)
- Management and preincubation costs - 15% (wherein the preincubation takes not more than 10%)
- The own share of an intermediary or a co-founder - a minimum of 10%
- The share of intermediary in the capital of the company - a minority or a majority stake to be decided by the MA
- Selection mode for intermediaries - tender procedure.

The Measure 3.7 Increase in the competitiveness of the SME enterprises

The use of a financial instrument under the Measure 3.7 is justified with a diagnosed financial gap which concerns enterprises from the SME sector, and positive experiences from the use of this type of instrument to support the investment activity of SMEs.

The Lubelskie voivodship has experience in offering repayable support to companies of the SME sector. In the years 2009-2015 entrepreneurs from across the region were granted 2,203 loans from the EU funds, including 1,845 (83.7%) within the ROP. The average value of such a loan amounted to PLN 66 thousand. In the years 2010-2015 there were also 246 loan agreements guaranteed with the ROP funds. The average value of a funds guarantee amounted to PLN 319 thousand. Most loans have supported microenterprises, much less - small and medium-sized businesses. So far, the intervention improved financial performance and competitive position of the supported entrepreneurs in the Lubelskie voivodship. The ultimate receivers of the support also have increased the employment level (on average by 3.5 fte).

Investment plans of the enterprises for the coming 24 months provide mainly for financing of the purchase of fixed assets (33.6%), purchase of transport equipment (27.1%), and to a lesser degree - making investments in information and communication technologies (19.4%).

It is recommended to use financial instruments in the Measure 3.7, with the exception of financing the implementation of R&D and innovations with a particular focus on innovative projects at national level

enrolling in the framework determined by the smart specializations set for the Lubelskie voivodship. **It is recommended to use three instruments: a small loan, a big loan and a guarantee.** The support provided through financial instruments primarily serves to provide general support to entrepreneurship and to close the financial gap. The use of financial instruments under the Measure will reduce the financial gap for enterprises of the Lubelskie voivodship by at least PLN381 million within 5 years.

It is recommended that the following financial instruments are created:

- **Small loan** (allocation – PLN 114.1 million - 17.3% of the allocation provided for the Measure 3.7) and **guarantee** (allocation – PLN 49.3 million – 7,5% of the allocation provided for the Measure 3.7) will respond to the needs of entrepreneurs in the Lubelskie voivodship in the slightly extended scope compared to that realized through the financial instruments under the Measure 2.1 of the ROP LV 2007-2013. The upper limit for a small loan will be PLN 250 thousand, and for a guarantee it was maintained at the current level (PLN 1.5 million). The instrument of guarantee may also support raising funds in the form of leasing.
- **Big loan** (allocation PLN 77.5 mln – 11,7% of the allocation provided for the Measure 3.7) will provide support in the range from PLN 250 thousand to PLN 1 million. It will fund projects that are beyond the reach of existing intervention, particularly in the areas of preferences (ICT services and applications as well as innovative projects).

In total, there was PLN 240.9 million allocated to financial instruments which constitutes 36.5% of the allocation provided for the Measure 3.7.

In order to increase the effectiveness of the intervention, flexibility in the provision of loans and guarantees has been recommended. It was recommended to apply preferential interest rate on investment loans. With regard to the area of preference, the loan period is significantly extended (up to 8 years), or alternatively the capital repayment grace period (up to 12 or even 24 months for projects in the field of ICT services and applications). Guarantees may be granted for a maximum of 9 years. The range and scale of projects funded have been increased. The former basic limit of loans - granted by the EU funds - increased from PLN 120 thousand up to PLN 250 thousand. Particular emphasis has been made on the support of investments in ICT. At least 27.1% of the allocation provided for financial instruments under this Measure should be used to disseminate such kind of investments.

Table 5. Financial instruments recommended in the Measure 3.7

Type of instrument	Max. amount of support	Interest rate	Max. repayment period	Grace period for repayment	Additional information
Big loan	PLN 1 million	Preferential	8 years	12 or 24 months	Areas of preference for IP
Small loan	2PLN 50 thousand	Preferential	5 years	6 months	Seasonal industries and areas of preference for IP
Guarantee	PLN 1.5 million	Preferential	9 years	N.A.	Also leasing supported with a guarantee

Source: Own development.

There are two models of implementation of financial instruments in the Measure 3.7: direct and indirect one. In the first model the allocation of structural funds is invested in existing or newly created entities dedicated to the process of implementation of financial instruments. The second one is about delegation by the managing authority the process of managing the implementation to a specialist intermediary. Then that intermediary implements the instrument through operational agreements at a lower level. The use of intermediate model is preferred due to high allocation for financial instruments under the Measure 3.7 (PLN 240,9 million), as well as the implementation of the guarantee instrument, the implementation of which would be supported by an equity-strong institution which is the managing authority for fund of funds. While the direct model allows for a faster start-up of the program and offers a better fit of the offer to the needs of the target groups (offers custom products).

The potential of financial intermediaries is sufficient from the point of view of the expected allocation for the Measure 3.7. A large part of entrepreneurs in the Lubelskie voivodship is aware of the functioning of the loan/guarantee funds in the region. It was previous operation of financial intermediaries in the region that contributed to that which does not however rule out the need to promote financial instruments, in particular the newly launched ones. Implementation of financial instruments under this Measure will enable to achieve product and result indicators anticipated in the Regional Operational Programme.

Measure 9.3 Development of entrepreneurship and Measure 10.2 Outplacement-type programmes

The objective of the Measure 9.3 is to increase the number of new and sustainable jobs in the region, and the objective of the Measure 10.2 is to increase access to employment or continuation of employment of persons covered by the outplacement-type activities. **Financial instruments in both Measures were considered in the context of supporting individuals starting a business.**

The use of repayable instruments in both measures is justified with a market failure in terms of loans for business start-ups. In addition, experience with loans provided under the Measure 6.2 HC OP in the Lubelskie voivodship and other voivodships indicates that there is a demand for a financial instrument supporting setting up a business.

It is proposed to support individuals who want to start a business using a loan fund offering loans with preferential conditions to start a business. There would arise two loan funds to be provided under the Measure 9.3 (allocation of PLN 12.9 million, which represents 6.48% of the allocation provided for Measure 9.3) and the Measure 10.2 (the allocation of PLN 1,9 million representing 3.24% of the allocation provided for the Measure 10.2).

It is necessary to use of preferential lending rules due to poor target group of loans (unemployed and professionally inactive persons) in economic terms, and also due to competition from a national instrument introduced with the Act on employment promotion and labour market institutions - the programme Support at the start [Wsparcie w starcie] - which offers very attractive loans for business start-ups, including those established by unemployed persons.

The incentive effect will be achieved through low-interest loans (0.20 base rate referred to in the Communications of the European Commission). It is recommended to adopt a 60-month life of the loan and six-month grace period on repayment of the loan.

Table 6. Financial instruments recommended in the Measures 9.3 and 10.2

Type of instrument	Max. The amount of support for an ultimate recipient	Interest rate on a loan	Repayment period of the loan	Grace period for repayment of the loan	Additional information
Measure 9.3 mixed instrument	Max. PLN 50 thousand Max. grant of PLN 24 thousand ⁵	0.20 of the base rate referred to in the Communications of the European Commission	60 months	6 months	Training and advisory support
Measure 10.2 loan	PLN 50 thousand	0.20 of the base rate referred to in the Communications of the European Commission	60 months	6 months	Training and advisory support and advisory bridging support

Source: Own development.

In the Measure 9.3 it is recommended to introduce mixed instrument which combines a loan with a grant. We propose to link the amount of the grant with the amount of the loan support provided - the amount of grant shall not exceed 50% of those of the loan. This prevents a situation in which the instrument would become a grant with a share of a loan. In the five-year implementation period it is expected to grant loans to 185 individuals - about 70% of the project participants benefiting from the loan under the Measure 9.3 will use the mixed instrument. A participant of the project will also benefit from the support of consulting and training. It is also recommended to include in this Measure non-financial bridging support (advisory services).

Mixed instrument will be implemented in partnership - a financial intermediary providing a loan and non-financial bridging support and partner providing both grants and advisory and training support.

Under the Measure 10.2 a participant in the project in addition to the loan and advisory and training support would be entitled to obtain bridging non-financial support. The non-financial bridging support will be provided by a financial intermediary. Financial intermediary in the Measure 10.2 will be selected through a competition or tender procedure.

The implementation models recommended for financial instruments

In principle two models of implementation of financial instruments are applied - indirect (the fund of funds), and direct one.

The indirect model is characterized by efficiency in implementation, understood as the effectiveness to build an investment portfolio, higher levels of financial leverage for public capital, in particular by means of portfolio guarantee mechanism, facilitated re-use of funds returned to the instrument. Its weaknesses are: difficulties to adjust the characteristics of the instruments offered to the special and diverse needs of SMEs, especially the most innovative ones (due to a desire for standardization of products). In addition, the direct model is used at large scale of operation of the fund of funds. Its

⁵ The maximum amount of non-repayable support does not exceed 6 times the average wage in the national economy effective on the date of granting support - DDPA, October 6, 2015.

absence will cause rapid depletion of resources at the level of the operational agreements with the funds.

It should be recognized that the current allocation for financial instruments under the Measure 3.7 is sufficient for the realisation of benefits arising from the operation of the fund of funds. Advantages of the indirect system reveal particularly strong when a guarantee instrument is implemented. This is due primarily to the fact that banks require standardization of documentation in the process of providing guarantees. In addition, the credibility of the guarantee funds increases the participation of entities with high capitalization. As a result, the reliability of the re-guarantee product may be higher than those of a guarantee granted solely by the fund itself with low own equity. It also increases the willingness of a financial intermediary to take risks, and the capital multiplier level obtained for the guarantee fund supported.

In the model of direct support there may be programmes carried out even at small scale of the intervention. It also allows for individualization of contracts concluded with intermediaries in terms of specific needs of loan customers in the problem or territorial dimension. It also allows for the rapid launch of the programme and greater control over its course. Direct model is recommended in the Measures 3.2, 9.3 and 10.2.

As concerns the Measure 3.2 the argument in favour for the direct model is relatively small number of inputs of capital projected. It is recommended that the choice of intermediaries is realised through a tender procedure. An intermediary can be any legal person, with experience in conducting activities relating to the financing of innovative projects, financial engineering instruments and not operating for profit. The financial intermediary must have a registered office or branch in the territory of the voivodship. Another reason for choosing an intermediary may be the fact of having a distribution network in the region. The financial intermediary with a project application should present the investment policy which must include elements such as the assessment of projects, investment rules, exit policy, the principles of valuation of contributions, the rules for applying the *agio* mechanism, etc. A key criterion for assessing the intermediaries should be their experience in implementing the inputs of capital and organizational capacity as well as human resources available to implement the project.

As concerns the Measure 9.3 a mixed instrument is recommended, i.e. a loan combined with a grant. Introduction of the mixed instrument in the Measure 9.3 requires the appointment of two institutions that would implement a support programme. One of them is the financial intermediary that would provide loans while the other institution would provide grants. Simultaneous close cooperation between the two institutions is necessary, since the mixed instrument should be implemented within the framework of the partnership project. The leader helps people interested in debt financing prepare a business plan and a loan application. The award of both a grant and a loan is based on the same set of documents. The leader can mediate in the transfer of loan application and other documents to the financial intermediary - a partner in the project. Financial intermediary is responsible for providing bridging, non-financial support (advisory).

The Measure 10.2 does not require custom institutional arrangements for the implementation of the instrument, provided that the bridging financial support will be abandoned in case of the project participants in the Measure 10.2 benefiting from the financial instrument. Intermediaries would receive a grant to create a loan fund capital and to fund training and advisory support, as well as funds for non-financial bridging support. On the basis of the application submitted they would commit to provide a specific number and value of support within the time specified. The fund's capital would be gradually disbursed to finance the loan support. Intermediaries may be selected in a competition or tender procedure.

I. Cele badania i metodologia

1.1 Celem badania

Art. 37 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, wskazuje na konieczność przeprowadzenia oceny ex-ante instrumentów finansowych, planowanych do zastosowania w programach operacyjnych 2014-2020.

W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 wykorzystanie instrumentów finansowych było rozważane w przypadku następujących działań:

- Działanie 1.1 Regionalna infrastruktura badawczo – rozwojowa,
- Działanie 1.2 Badania celowe,
- Działanie 1.3 Infrastruktura badawczo-rozwojowa w przedsiębiorstwach,
- Działanie 3.2 Instrumenty kapitałowe,
- Działanie 3.3 Przedsiębiorstwa odpryskowe,
- Działanie 3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP,
- Działanie 4.1 Wsparcie wykorzystania OZE,
- Działanie 4.2 Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach,
- Działanie 5.1 Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw,
- Działanie 5.2 Efektywność energetyczna sektora publicznego,
- Działanie 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego,
- Działanie 5.5 Promocja niskoemisyjności,
- Działanie 9.3 Rozwój przedsiębiorczości,
- Działanie 10.2 Programy typu outplacement,
- Działanie 13.3 Rewitalizacja obszarów miejskich,
- Działanie 13.4 Rewitalizacja obszarów wiejskich.

Działania te stanowiły przedmiot badania.

Celem głównym badania była ocena zasadności i zakresu zastosowania instrumentów finansowych w RPO WL 2014-2020.

Badanie stanowiło podstawę do określenia w jakim zakresie występuje zawodność mechanizmów rynkowych lub nieoptymalny poziom inwestycji, a także wykazało szacunkowy poziom i zakres

zapotrzebowania na inwestycje publiczne, w tym typy instrumentów finansowych, które mają uzyskać wsparcie w ramach RPO WL 2014-2020.

1.2. Metodologia

W badaniu wykorzystano następujące metody:

- Analizę danych zastanych
- Indywidualne wywiady pogłębione z:
 - -przedstawicielami IZ RPO WL
 - przedstawicielami Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości
 - przedstawicielami Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie
 - przedstawicielami funduszy pożyczkowych / poręczeniowych dokapitalizowanych z Działania 2.1 RPO WL 2007-2013
 - przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych z terenu województwa lubelskiego
 - przedstawicielami Banku Gospodarstwa Krajowego
 - ekspertami / specjalistami posiadającymi doświadczenie we wdrażaniu instrumentów finansowych
- Zogniskowane wywiady grupowe:
 - z ekspertami z zakresu inżynierii finansowej oraz operatorzy inżynierii finansowej w obszarze instrumentów wsparcia innowacyjności
 - z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa
- Panel ekspertów z udziałem ekspertów - specjalistów z zakresu inżynierii finansowej, przedstawicieli operatorów inżynierii finansowej działających na terenie województwa lubelskiego
- Badania ilościowe z przedsiębiorcami z terenu województwa lubelskiego:
 - 500 ankiet na reprezentatywnej próbie lubelskich firm z sektora MŚP
 - 100 ankiet z lubelskimi firmami innowacyjnymi
 - 192 ankiety z firmami, które otrzymały pożyczkę/poręczenie z Działania 2.1 RPO WL
 - 200 ankiet z firmami które powstały dzięki wsparciu dotacyjnemu z Podziałów 6.1.3 i 8.1.2 oraz Działania 6.2 PO KL
- Badania ilościowe wśród lubelskich pracowników naukowych – zrealizowano 258 ankiet
- Badania ilościowe z lubelskimi jednostkami samorządu terytorialnego- zrealizowano 112 ankiet dotyczących ochrony środowiska i 131 ankiet dotyczących rewitalizacji
- Badania ilościowe z beneficjentami RPO WL 2007-2013 i podmiotami nieskutecznie ubiegającymi się o wsparcie w ramach RPO WL 2007-2013. Zrealizowano łącznie 244 ankiety (struktura próby w podziale podana jest w Tabeli 7.)
- Badania ilościowe ze spółdzielniami mieszkaniowymi/wspólnotami z terenu województwa - zrealizowano 100 ankiet
- Wywiady z osobami fizycznymi, które skorzystały ze wsparcia zwrotnego z Działania 6.2 PO KL- zrealizowano 10 wywiadów
- Wywiady telefoniczne z lubelskimi firmami z działu 35 PKD- zrealizowano 10 wywiadów
- Wywiady telefoniczne z podmiotami, które korzystały ze zwrotnych źródeł finansowania projektów z zakresu rewitalizacji oraz OZE i termomodernizacji oraz pośrednikami finansowymi oferującymi wsparcie zwrotne tego rodzaju przedsięwzięć- zrealizowano 6 wywiadów.

Tabela 7. Liczba ankiet przeprowadzonych wśród beneficjentów i podmiotów aplikujących nieskutecznie w ramach wybranych działań RPO WL 2007-2013

Działanie	Beneficjenci	Podmioty aplikujące nieskutecznie
1.6 Schemat A: Badania przemysłowe/eksperymentalne prace rozwojowe	20	21
1.6, Schemat B: Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw		
6.2. Energia przyjazna środowisku	20	20
Działanie 1.4. Dotacje inwestycyjne w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska oraz w zakresie odnawialnych źródeł energii – projekty dotyczące OZE	15	20
Działanie 1.4. Dotacje inwestycyjne w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska oraz w zakresie odnawialnych źródeł energii – projekty dotyczące termomodernizacji	46	27
8.2- Infrastruktura szkolna i sportowa 8.3 Ochrona zdrowia	10	13
Działanie 3.2. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich	17	15

Źródło: Opracowanie własne

II. Luka finansowa

2.1 Przedsiębiorstwa

Niniejsze opracowanie jest syntezą analizy luki finansowania przedsiębiorstw w województwie lubelskim. Prezentację wyników dokonano w trzech wymiarach wykorzystujących coraz mniejsze liczebności badanych zbiorowości. Najpierw określono ogólne rozmiary niedopasowania finansowania w grupie małych i średnich przedsiębiorstw. W badaniu wykorzystano statystyki GUS. Ze względu na ogólny charakter danych pierwotnych możliwe było tylko oszacowanie luki finansowania dłużnego. W celu poszerzenia zakresu informacji na temat trudności finansowania MŚP w województwie lubelskim zastosowano model AFN.⁶ Dzięki temu możliwe było określenie zarówno luki wobec kapitału obcego, jak i własnego. Uzyskane wyniki pozyskano niestety kosztem ograniczenia liczebności badanej grupy i koniecznością ekstrapolacji wyników. Badanie statystyki GUS oraz analiza modelu AFN nie dostarczyły jednak zadowalających informacji na temat cech jakościowych obserwowanej luki finansowania. Z tego powodu ocenę niedopasowania rynkowego uzupełniono analizą badania ankietowego przedsiębiorstw dotkniętych luką. Mimo istotnie różnych sposobów analizy problemu luki, uzyskano stosunkowo zbieżne wyniki, co wskazuje na wiarygodność prezentowanych poniżej danych.

Wartość luki finansowania - badanie statystyki GUS

W 2013 roku⁷ w województwie lubelskim utworzono 15372 podmiotów gospodarczych – przedsiębiorstw i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. W okresie 2005-2013 przeciętna liczba nowopowstałych podmiotów wynosi 14242. W grupie nowych podmiotów przeciętnie 88% to osoby fizyczne podejmujące działalność gospodarczą. W strukturze podmiotów gospodarczych województwa lubelskiego mikroprzedsiębiorstwa stanowią przeciętnie ok. 96%, małe przedsiębiorstwa 3%, natomiast średnie 0,77%. Przyjmując, że rozkład wielkościowy przedsiębiorstw odpowiada strukturze podmiotów o najkrótszym okresie funkcjonowania, rocznie średnio na ok. 1 690 nowopowstałych przedsiębiorstw 1 565 to mikrofirmy. **Roczną zbiorowość nowych podmiotów oszacowano na 14242, z czego 12522 to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (88%), a 1690 to przedsiębiorstwa zatrudniające do 9 osób.**⁸

Nowopowstałe przedsiębiorstwa nie zawsze tworzone są od podstaw. Czasem powstają one w wyniku przekształcenia innego, już funkcjonującego podmiotu. Wówczas ma miejsce zwykłe przesunięcie kapitału. Na podstawie danych GUS skorygowano zatem liczbę nowych podmiotów o te, które powstały w wyniku przekształceń, by wskazać wartość faktycznego rocznego popytu na kapitał

⁶ Objaśnienie modelu AFN oraz procedury wyznaczania luki finansowej zaprezentowano w załączniku metodologicznym.

⁷ Wykorzystanie danych za 2013 rok podyktowane było ograniczeniem w dostępie do wszystkich zmiennych niezbędnych do wyznaczenia luki finansowania za pomocą statystyk GUS i modelu AFN. Takie podejście gwarantowało porównywalność uzyskanych wyników.

⁸ Do wyznaczenia zaprezentowanych wielkości wykorzystano dane Lokalnego Banku Danych GUS z lat 2005-2013, dla których wyznaczono średnią arytmetyczną. Aby średnia mogła być uznana za wiarygodny i stabilny miernik przeciętnego poziomu zmiennej w populacji, a więc reprezentatywny, wartość badanej cechy nie może istotnie odbiegać od wartości obserwowanych w badanym okresie (występowanie przypadków odstających powoduje, że średnia arytmetyczna prowadzi do zniekształconej oceny poziomu zmiennej, zawyżając go znacząco lub zaniżając). Miarą takiej „stabilności” średniej arytmetycznej może być: (1) odległość od mediany, a więc wartości dzielącej rozkład na dwie równe części (połowa jednostek ma wartości nie wyższe niż mediana, pozostałe – nie niższe niż mediana), (2) kurtoza, obrazująca stopień zbliżenia spłaszczenia rozkładu badanych obserwacji do rozkładu normalnego. Dla potrzeb niniejszego badania przyjęto, że wartości kurtozy i skośności w przedziale $<-2;2>$ pozwalają przyjąć wyznaczoną średnią jako reprezentatywną. Jeśli oba parametry były w przedziale większym niż $<-2;2>$, ale mniejszym niż $<-5;5>$ uznawano, że średnia ma zadowalające cechy reprezentatywności. W badaniu wykorzystano średnie, które miały co najmniej zadowalające cechy reprezentatywności.

powstających przedsiębiorstw i jednoosobowych podmiotów gospodarczych. **Analizowana zbiorowość jednostek, po zastosowanych korektach to 12270 osób fizycznych i 1559 przedsiębiorstw.**

Lukę finansowania dla przedsiębiorstw jednorocznych, najbardziej narażonych na trudności związane z pozyskaniem kapitału wyznaczono dla dwóch zbiorowości – dwuletniej i rocznej. Niedobór finansowania może obejmować zarówno podmioty debiutujące na rynku, jak i te, którym udało się przetrwać pierwszy, najtrudniejszy rok istnienia. Wydaje się, że okresie powyżej dwóch lat przedsiębiorstwo, które przetrwa zdobędzie dostatecznie dużo doświadczenia i potencjału gospodarczego niezbędnego do dalszego funkcjonowania. Będą one wciąż narażone na oddziaływanie luki finansowej, jednak wpływ ten będzie miał cechy przedsiębiorstw dojrzałych. Powyższe wyróżnienie ma na celu jedynie kwantyfikację zapotrzebowania na kapitał przedsiębiorstw o krótkim stażu, mało wiarygodnych dla komercyjnych instytucji kredytowych i pożyczkowych. W przypadku zbiorowości dwuletniej konieczne było skorygowanie liczby nowopowstałych przedsiębiorstw o przeciętny współczynnik przeżywalności rocznej. **Populacja podmiotów, które funkcjonują w drugim roku działalności to 21 613 osób fizycznych i 2 737 mikroprzedsiębiorstw.**

Przeprowadzone badanie wykorzystuje poziom zapotrzebowania na kredyt w oparciu o dane GUS.⁹ Z badań nad nowopowstałymi podmiotami wynika, że średnio 28% osób fizycznych i 35% osób prawnych podejmuje działalność inwestycyjną. Podmioty te stanowią potencjalną grupę dotkniętą niedoborem kapitału. Badania GUS wskazują, że nowe jednostki korzystają z kredytu do finansowania podejmowanej działalności odpowiednio w 3% i 2,2% przez osoby fizyczne i prawne (średnio – 2,9%). W przypadku, gdy nowe przedsiębiorstwa podejmują inwestycje finansując je kredytem, odsetek firm wykorzystujących to źródło finansowania wynosi odpowiednio 17,15% i 16,75% dla osób fizycznych i prawnych. **Oznacza to, że zapotrzebowanie na kredyt w pierwszym roku wykazuje 690 podmiotów inwestujących i 402 nie podejmujących inwestycji¹⁰.**

Wykorzystane dane z badania GUS pozwala wyznaczyć również odsetek podmiotów deklarujących trudności z dostępem do kredytu. W przypadku osób fizycznych jest to 33% dla podmiotów jednorocznych i 31% dla istniejących dwa lata. Dla osób prawnych wartości te wynoszą odpowiednio – 34% i 44%. Przeciętną wartość finansowania przydzielonego przedsiębiorcom w województwie lubelskim w 2014 roku oszacowano na 66 tys. zł (PZPF, Raport za 2014, s. 21). Z danych uzyskanych od Funduszu Pożyczkowego Lubelskiej Fundacji Rozwoju wynika, że w ostatnich latach wartość przeciętnej pożyczki oscylowała wokół 68 tys. zł. Obie wartości są zbliżone, jednak dane PZPF obejmują wszystkie organizacje w województwie lubelskim, dlatego **przeciętną wartość finansowania przydzielonego nowopowstałym przedsiębiorcom w województwie oszacowano na 66 tys. zł.**

Wykorzystując przedstawione powyżej różne kategorie podmiotów dotkniętych niedoskonałościami rynku uzyskano wartość luki finansowania w bardzo szerokim zakresie. **W ujęciu jednorocznym najniższy wymiar luki to 8,7 mln zł i dotyczy on przedsiębiorstw, które nie podejmują działalności inwestycyjnej, ale wykorzystują kredyt w prowadzonej działalności. Jeśli**

⁹ GUS: *Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2009-2013 i poprzednie.*

¹⁰ 690 lubelskich podmiotów inwestujących to 598 osób fizycznych i 92 osoby prawne. 598 osób fizycznych wyznaczono jako 28,45% z 12270 ogółu zbiorowości (3491). To grupa firm inwestujących. Następnie w jej obrębie wyznaczono grupę, która finansuje inwestycję za pomocą kredytu ($3491 \cdot 17,15\% = 598$). Analogicznie dla osób prawnych rachunek wynosi: $1559 \cdot 0,351 \cdot 0,1675 = 92$. W przypadku przedsiębiorstw niepodejmujących inwestycji, ale wykorzystujących kredyt w działalności, rachunek dla osób fizycznych to: $12270 \cdot 0,03 = 368$; natomiast dla osób prawnych: $1559 \cdot 0,022 = 34$, co łącznie daje zbiorowość 402 podmiotów. Należy dodać, że uzyskane wyniki zostały zaokrąglone w ostatniej fazie kalkulacji, dlatego iloczyny częściowe po zaokrągleniach mogą łącznie dać wynik różny od uzyskanego. Różnica ta nie przekracza 1. W kontekście celu badania zaokrąglenie całego iloczynu wydaje się najbardziej uzasadnionym.

podmiot realizuje inwestycje wartość luki wzrasta do 15 mln zł. Proponowana analiza jest jednak obciążona istotną niedoskonałością, gdyż dotyczy przedsiębiorstw, które korzystają z kredytu, nie są więc w pełni dotknięte efektem luki. Podejście to umożliwia jednak wyznaczyć jak duża jest grupa podmiotów finansujących się długiem i dostrzegających trudności z tym związanych. Łączna luka w tym wymiarze wynosi 23,8 mln zł i należy ją potraktować jako minimalny wymiar problemu niedoboru kapitału firm na początku prowadzonej działalności. W ujęciu dwuletnim wartość luki dla tak zdefiniowanej zbiorowości wynosi 42,6 mln zł.

Wydaje się jednak, że większą wiarygodność można odnaleźć w szacunkach sporządzonych dla przedsiębiorstw inwestujących. To potencjalni kredytobiorcy, którzy z określonego powodu nie skorzystali z finansowania dłużnego. Jest prawdopodobne, że część z nich nie otrzymała kredytu mimo starań lub się o niego nie ubiegała w przekonaniu, że nie przyniesie to pozytywnego rezultatu. Ta grupa wydaje się szczególnie istotnym adresatem potencjalnego wsparcia. **Luka finansowania dla tych przedsiębiorstw w ujęciu rocznym wyniosła 87,9 mln zł, w dwuletnim – niespełna 145,5 mln zł.**

Przedsiębiorstwa o krótkim czasie funkcjonowania nie są jedynymi, które mogą być dotknięte niedoborem kapitału na inwestycje. Mają one jedynie cechy, które mogą nasilać niekorzystny wpływ luki. Dotyczy to przede wszystkim wymaganej przez banki historii funkcjonowania. Luka finansowania może dotyczyć także przedsiębiorstwa o dłuższym stażu. Aby oszacować ogólną liczbę podmiotów z województwa lubelskiego wykorzystano statystyki BDL dotyczące podmiotów z tego obszaru w latach 2008-2013. Korzystając z tych samych danych GUS oszacowano udział przedsiębiorstw, które korzystają z kredytu. Liczbę przedsiębiorstw dotkniętych luką wyznacza różnica pomiędzy liczbą podmiotów deklarujących ograniczony dostęp do kredytu a liczbą tych, którzy stosują kredyt w działalności inwestycyjnej. Grupa ta wskazuje na zapotrzebowanie na instrumenty finansowania zwrotnego, ale z określonych powodów nie uzyskała finansowania. Wydaje się ona ważnym obszarem wsparcia.

Luką finansowania długiem łącznie dotkniętych jest ok. 7277 podmiotów sektora MŚP województwa lubelskiego, z czego 6941 to mikroprzedsiębiorstwa, 274 to przedsiębiorstwa małe, a 62 to średnie podmioty.

W analogiczny sposób oszacowano wartość luki finansowania długiem przedsiębiorstw w województwie lubelskim. W oparciu o dane GUS na temat nakładów na działalność inwestycyjną określono ich przeciętny poziom w poszczególnych grupach wielkości przedsiębiorstw w latach 2008-2013. Wykorzystując te same statystyki, które zastosowano dla oszacowania liczby przedsiębiorstw dotkniętych luką, wyznaczono jej wartości (tab. 8).

Łącznie luka finansowania długiem MŚP w województwie lubelskim wynosi ponad 268 mln zł, z czego niespełna 97,5 mln zł przypada na mikroprzedsiębiorstwa, ponad 66 mln zł na małe podmioty, a ponad 104,8 mln na średnie przedsiębiorstwa.

Tak wyznaczone wartości należy traktować jako **dolną granicę luki finansowania dla wszystkich MŚP w regionie**. W przyjętej metodologii badania nie uwzględnia się bowiem zapotrzebowania na kapitał własny, który może być niezbędny do stabilizowania nadmiernego poziomu zadłużenia.

Tabela 8. Wartość luki finansowania przedsiębiorstw sektora MŚP województwa lubelskiego (w tys. zł)

Podmiot	Nakłady inwestycyjne	Dotknięci trudnościami (1)	Stosujący kredyt (2)	Luka finansowania (1) – (2)
0-9	992 428	319 165	221 708	97 456
10-49	610 778	198 625	132 539	66 086
50-249	968 767	315 043	210 222	104 821
MŚP	2 571 973	832 833	564 469	268 363

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Dysponując danymi o nakładach na innowacje przedsiębiorstw przemysłowych województwa lubelskiego oszacowano także lukę finansowania długiem tej grupy przedsiębiorstw. Analiza analogiczna jak dla wszystkich przedsiębiorstw, przeprowadzona dla przemysłowych firm innowacyjnych pozwoliła oszacować **lukę finansowania w wysokości niespełna 65,5 mln zł na poziomie ogólnym MŚP, z czego niespełna 14,5 mln zł przypada na przedsiębiorstwa małe, a ponad 51 mln zł dotyczy średnich podmiotów**. Wynik ten należy określić jako stosunkowo niski w porównaniu z innymi częściami Polski. Wynika to z tego, że województwo lubelskie charakteryzuje się relatywnie niskim poziomem innowacyjności. Odsetek firm innowacyjnych jest przeciętnie na poziomie 13%. To więcej niż województwach wielkopolskim czy świętokrzyskim (oba 12,1%), ale zdecydowanie mniej od Podlasia (17,7%) czy Mazowsza (16,8%). Niska jest też wartość realizowanych inwestycji. W przeliczeniu na jednego zatrudnionego wartość nakładów na innowacje to zaledwie 499 zł. Średnia ogólnopolska wynosi 1898 zł. Jedynie pięć województw realizuje inwestycje innowacyjne o niższej wartości niż podmioty województwa lubelskiego. W porównaniu z pozostałymi obszarami Polski w województwie lubelskim obserwuje się przede wszystkim stosunkowo duże rozdrobnienie wielkości istniejących przedsiębiorstw. Cecha ta występuje zarówno w grupie nowopowstałych jednostek, jak i tych o dłuższej historii działania. Wpływa to istotnie na wartość luki finansowania. Mniejsze podmioty generują mniejsze zapotrzebowanie na kapitał. W przypadku **firm innowacyjnych z sektora usług wartość luki finansowania długiem wynosi 11,9 mln zł**. Niemożliwe okazało niestety oszacowanie luki finansowania długiem dla mikroprzedsiębiorstw, które nie są ujęte w oficjalnych statystykach GUS poświęconych aktywności innowacyjnej. Brak informacji na temat struktury wielkościowej przedsiębiorstw sektora usług nie pozwala również na istotne uogólnienia, a tym samym na ekstrapolację wyników na grupę mikroprzedsiębiorstw. Podobne trudności występują w przypadku oszacowania luki finansowania przedsiębiorstw prowadzących działalność badawczo-rozwojową. Nadmierna agregacja danych GUS umożliwia jedynie wyznaczenie niedoboru finansowania obcego dla całej zbiorowości lubelskich przedsiębiorstw, bez wyróżnienia klas wielkości czy profilu prowadzonej działalności. **Luka finansowania długiem podmiotów realizujących działania B+R w województwie lubelskim wynosi 42,0 mln zł**. Uwzględniając

liczbę mieszkańców wydatki na B+R są na umiarkowanym poziomie w porównaniu z resztą kraju. Lubelskie przedsiębiorstwa ustępują w tym obszarze bardziej zurbanizowanym regionom, jak Mazowsze, Śląsk czy Wielkopolska. Ponoszą jednak większe nakłady w porównaniu z województwami mniej rozwiniętymi, jak opolskie, lubuskie czy świętokrzyskie. Można zatem zauważyć, że przedsiębiorstwa z tego regionu generują niski popyt na kapitał, co wynika z niskiego poziomu innowacyjności przedsiębiorstw lubelskich i umiarkowanej aktywności w zakresie B+R. Problem niedostatecznego finansowania dotyka ich w mniejszym stopniu z uwagi na mniejszą aktywność inwestycyjną.

Wartość luki finansowania - badanie z wykorzystaniem modelu AFN

W badaniu finansowym oszacowano teoretyczną lukę finansowania w podziale na kapitał dłużny i własny dla przedsiębiorstw w fazie wzrostu, a następnie z wykorzystaniem współczynników reprezentacji dokonano ekstrapolacji wyników luki na populację.

Na podstawie próby 925 mikro, małych i średnich przedsiębiorstw z województwa lubelskiego, dla których możliwe było skompletowanie danych finansowych, wyodrębniono do badania przedsiębiorstwa w fazie wzrostu, czyli takie, które w 2013 roku zrealizowały wzrost przychodów ze sprzedaży. Stanowiły one 54% przedsiębiorstw wyodrębnionych do badania (n=495). Szczegółowej analizie zostały poddane wyniki z 2013 roku, ostatniego z dostępnym kompletem danych finansowych.

Próba składała się z 169 średnich firm (18%), 362 małych (39%) oraz 394 mikro (43%), wartości prezentuje tab. 8. Biorąc pod uwagę liczebność całej populacji przedsiębiorstw w województwie lubelskim można uznać reprezentatywność badanej próby w obrębie firm średnich oraz małych (tab. 9). Pomimo niskiej reprezentatywności próby mikro firm (tylko 0,56% firm z dodatnią stopą wzrostu sprzedaży w całej populacji tych firm – wyniki tab. 9) można podjąć próbę uogólnienia wyników badań ze względu na to, że znajduje się w niej powyżej 100 podmiotów.

Zapotrzebowanie na kapitał przedsiębiorstw szacowane na podstawie danych historycznych posłuży w niniejszym badaniu do ustalenia popytu na finansowanie. Oszacowanie teoretycznej luki kapitału zewnętrznego dla przedsiębiorstw w fazie dynamicznego rozwoju będzie przeprowadzone poprzez porównanie potencjalnego popytu oszacowanego na podstawie modelu planowania finansowego¹¹ (AFN) i zapotrzebowania na dodatkowy kapitał wynikającego z obliczeń przeprowadzonych na danych rzeczywistych, szczegółowy opis zastosowanej metody znajduje się w załączniku nr 1.

Analizie poddano przedsiębiorstwa, które rozpoczęły działalność najpóźniej w 2012 roku, zatem po 2013 roku były to firmy przynajmniej dwuletnie.

Analizę zapotrzebowania na kapitał, przeprowadzoną na poniższej próbie przedsiębiorstw, należy traktować jako uzupełniającą do podstawowego badania luki finansowania, pokazującą finansowe warunki działalności przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku powyżej dwóch lat. Specyfika badanej próby polega przede wszystkim na tym, że są to wyłącznie przedsiębiorstwa rozwijające się, charakteryzujące się w okresie badania dodatnim tempem wzrostu sprzedaży, a ich zapotrzebowanie na kapitał wynika z bieżącej fazy intensywnego wzrostu i potencjału wzrostu sprzedaży w przyszłości. Strukturę badanej próby zaprezentowano w tab. 9.

¹¹ Model AFN szerzej opisany w: E.F. Brigham, L.C. Gapenski, *Zarządzanie Finansami*, PWE, Warszawa 2000, t.2, s. 84-88.

Tabela 9. Liczebność i struktura próby MŚP w województwie lubelskim w 2013 r.

Podmiot	Liczba	Struktura
0-249	925	100%
0-9	394	43%
10-49	362	39%
50-249	169	18%
Firmy z dodatnią stopą wzrostu sprzedaży, w tym:	495	54%
- z zapotrzebowaniem na dodatkowy kapitał	262	53%
- z nadwyżką środków	233	47%
Średnie firmy z dodatnią stopą wzrostu sprzedaży	99	59%
- w tym z zapotrzebowaniem na dodatkowy kapitał	56	57%
Małe firmy z dodatnią stopą wzrostu sprzedaży	179	49%
- w tym z zapotrzebowaniem na dodatkowy kapitał	103	58%
Mikrofirmy z dodatnią stopą wzrostu sprzedaży	197	50%
- w tym z zapotrzebowaniem na dodatkowy kapitał	103	52%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Daszyńska-Żygadło K., Marszałek J. Analiza zapotrzebowania na kapitał i luki finansowania MŚP, Szczecin 2015.

Tabela 10. Reprezentacja firm z zapotrzebowaniem na dodatkowy kapitał w próbie oraz populacji firm województwa lubelskiego w 2013 r.

Podmiot	n_c	n_s	n_s/n_c	N	n_c/N
0-9	394	103	26,14%	70682	0,56%
10-49	362	103	28,45%	2532	14,30%
50-249	169	56	33,14%	570	29,65%
0-249	925	262	28,32%	73784	1,25%

n_c – liczebność całej próby, n_s – liczebność próby z zapotrzebowaniem na dodatkowy kapitał, N – liczebność populacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Daszyńska-Żygadło K., Marszałek J. Analiza zapotrzebowania na kapitał i luki finansowania MŚP, Szczecin 2015.

Z konstrukcji zastosowanego modelu wynika, że zapotrzebowanie na finansowanie (rozumiane, jako przyrost aktywów ogółem wynikający z realizacji wzrostu przychodów ze sprzedaży) jest pokrywane przez wzrost spontanicznych zobowiązań (zobowiązania krótkoterminowe, nieoprocentowane, takie które automatycznie wznoszą się wraz ze wzrostem przychodów ze sprzedaży) oraz przez część zysku

wygenerowanego przez przedsiębiorstwo w poprzednim roku, która nie jest przeznaczana na wypłatę dywidendy, a jest pozostawiana w przedsiębiorstwie w formie zysku zatrzymanego¹².

Jeśli dwa wymienione źródła nie są wystarczające do pokrycia wzrostu aktywów model wskazuje kwotę dodatkowego zapotrzebowania na kapitał, która musi być pozyskana ze źródeł zewnętrznych, w formie kapitału dłużnego (np. pożyczki, kredyty, emisja obligacji) lub udziałowego (np. emisja udziałów lub akcji). Szczegółowy opis założeń modelu znajduje się w załączniku nr 1. Decyzja o rodzaju źródła jest uwarunkowana wieloma czynnikami, jednak kierując się założeniami modelowania sprawozdań finansowych dla potrzeb planowania finansowego, można przyjąć, że przedsiębiorstwa po pierwsze postępują zgodnie z teorią o wydziobowanej kolejności finansowania (ang. *pecking order theory*), a także dążą do utrzymania dotychczasowych wskaźników struktury kapitału i relacji zadłużenia krótkoterminowego do długoterminowego. Zatem nowy kapitał z określonego źródła będzie pozyskiwany w takiej kwocie, aby utrzymać bieżący poziom wskaźnika struktury kapitału (D/KW, czyli relacji zobowiązań oprocentowanych do kapitału własnego).

W wyodrębnionej próbie przedsiębiorstw w fazie intensywnego wzrostu znalazły się również takie podmioty, które nie wykazywały dodatkowych potrzeb finansowania zewnętrznego. Tym samym oznacza to, że środki wygenerowane wewnętrznie, w tym zysk zatrzymany, były wystarczające na pokrycie zapotrzebowania na finansowanie inwestycji w aktywa. Takich podmiotów było nieznacznie mniej niż tych wykazujących zapotrzebowanie na dodatkowy kapitał – 47% całej próby firm o dodatniej stopie wzrostu sprzedaży w 2013 r. Ta relacja kształtuje się na zbliżonym poziomie w MŚP w pozostałych województwach. Wśród mikrofirm było to 48%, małych – 42%, a średnich 43%. Dowodzi to faktu, że przeciętnie 47% badanych przedsiębiorstw jest w stanie wewnętrznie sfinansować wzrost aktywów wynikający ze wzrostu przychodów ze sprzedaży i wygenerować dodatkowe środki, które mogą być na przykład wypłacone właścicielom w formie dywidendy lub być przeznaczone na spłatę zobowiązań. Mogą one zostać również przeznaczone na dodatkową działalność, rozwój innych aktywności, np. badania i rozwój. W badanej próbie relatywnie największą zdolnością do wygenerowania nadwyżek środków wykazały się mikrofirmy.

Tabela 11. Podstawowe zależności kształtujące zapotrzebowanie na finansowanie i dodatkowy kapitał w modelu AFN¹³

Podmiot	wzr S 2013	AO/S 2013	AO/S 2012	L*/S 2012	AT/AO 2013	AT/AO 2012	D/KW 2013	D/KW 2012	D/AO 2013	D/AO 2012
0-9	19,6%	1,08	1,09	0,18	0,38	0,37	1,58	2,37	0,27	0,29
10-49	18,5%	0,96	1,05	0,29	0,40	0,40	1,85	2,08	0,25	0,23
50-249	14,2%	1,20	1,24	0,27	0,45	0,46	1,61	1,67	0,21	0,22

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Daszyńska-Żygadło K., Marszałek J. *Analiza zapotrzebowania na kapitał i luki finansowania MŚP, Szczecin 2015.*

W próbie przedsiębiorstw o dodatnim tempie zmian przychodów ze sprzedaży najwyższą dynamiką charakteryzowały się mikroprzedsiębiorstwa (tab. 11). W pozostałych województwach również mikrofirmy rozwijają się najbardziej dynamicznie, natomiast firmy średnie cechują się najniższą dynamiką wzrostu. Równocześnie mikroprzedsiębiorstwa to grupa, dla której w najwyższym stopniu, w

¹² W przypadku MŚP w badaniu przyjęto, że cały zysk z roku poprzedniego jest przenoszony na zysk zatrzymany i reinwestowany w przedsiębiorstwie.

¹³ Skróty stosowane w tabeli: wzr S – tempo wzrostu przychodów ze sprzedaży; AO/S – wskaźnik kapitałochłonności, relacja aktywów ogółem do przychodów ze sprzedaży; L*/S – rotacja zobowiązań nieoprocentowanych (tzw. spontanicznych), relacja tych zobowiązań do przychodów ze sprzedaży; D/KW – wskaźnik struktury kapitału, relacja zobowiązań oprocentowanych do kapitału własnego; D/AO – wskaźnik zadłużenia, relacja zobowiązań oprocentowanych do aktywów ogółem.

61%, dominującą działalnością była działalność usługowa wg klasyfikacji PKD. Na tle wskazań innych województw nie jest to najwyższy wynik, w województwie mazowieckim działalność usługową prowadzi aż 76% firm o zatrudnieniu do 9 pracowników. Najwyższą kapitałochłonność wykazały średnie firmy przy najwyższym 56% udziale działalności produkcyjnej. Analizując poziom zadłużenia badanych przedsiębiorstw można zauważyć zbliżoną relację oprocentowanych zobowiązań do aktywów ogółem w mikro i małych firmach, poziom wykorzystania długu do finansowania działalności można uznać za stosunkowo niski. Najniższy występował w średnich firmach. Generalnie analiza relacji oprocentowanych zobowiązań do aktywów ogółem w MŚP w Polsce oscyluje wokół 20%, nigdy nie przekraczając 30%. Zatem poziom zadłużenia firm lubelskich nie wyróżnia się spośród wskazań ogólnopolskich. Relacja krótkoterminowych zobowiązań nieoprocentowanych do przychodów ze sprzedaży jest najwyższa w grupie małych firm w województwie lubelskim.

Tabela 12. Analiza teoretycznej luki finansowania dla próby dotycząca aktywów ogółem w 2013 r. (w tys. zł)

Podmiot	Łącznie zapotrzebowanie na finansowanie aktywów	Łącznie luka finansowania	Przeciętne zapotrzebowanie na finansowanie aktywów	Przeciętne na luka finansowania	Luka długu	Luka kapitału własnego
0-9	23 105	9 309	117	90	2 540	6 769
10-49	42 690	53 380	251	518	13 149	40 231
50-249	123 478	39 490	1 328	705	8 118	31 371
0-249	189 273	102 179			23 807	78 371

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Daszyńska-Żygadło K., Marszałek J. Analiza zapotrzebowania na kapitał i luki finansowania MŚP, Szczecin 2015.

Kluczowa dla celu niniejszego opracowania jest analiza wyników zawartych w tab. 12. Model AFN określa potencjalne wielkości zapotrzebowania na finansowanie wzrostu aktywów przedsiębiorstwa oraz zapotrzebowania na dodatkowy kapitał, które mogłoby zostać zrealizowane przy utrzymaniu dotychczas osiąganych poziomów wskaźników zawartych w modelu (pod warunkiem, że są one optymalne). Natomiast różnice pomiędzy wynikami modelu i wielkościami zrealizowanymi w danym roku, oszacowanymi na podstawie danych rzeczywistych podstawionych do modelu AFN, mogą wynikać z wpływu czynników zewnętrznych, asymetrii informacji dotyczącej dodatkowych źródeł pozyskania kapitału oraz innych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Można zatem przyjąć, że na podstawie porównania tych wyników jesteśmy w stanie oszacować teoretyczną lukę w zakresie inwestycji (łącznie zapotrzebowanie na finansowanie) oraz lukę finansowania rozumianą jako łączna luka wynikająca z braku finansowania dłużnego jak i udziałowego.

Łącznie dla wszystkich przedsiębiorstw w próbie realizujących wzrost przychodów ze sprzedaży w 2013 roku niezrealizowane zapotrzebowanie na finansowanie wzrostu aktywów ogółem wyniosło 189,3 mln zł. Można interpretować to, jako potencjalny możliwy do zrealizowania wzrost aktywów ogółem oszacowany na podstawie modelu, który nie został zrealizowany ze względu na brak dostępu do finansowania i/lub ze względu na wystąpienie innych obiektywnych przesłanek czyli lukę inwestycyjną. Równocześnie pozycję różnicy w zapotrzebowaniu na dodatkowy kapitał wynikającą z modelu i z danych rzeczywistych można interpretować jako niezrealizowane zapotrzebowanie na kapitał zewnętrzny – niezrealizowany popyt na dodatkowe finansowanie, lub innymi słowy lukę finansowania.

W przypadku wszystkich firm w próbie luka finansowania wyniosła 102,2 mln zł w 2013 r. Dla mikroprzedsiębiorstw łączna luka wyniosła 9,3 mln zł, dla małych – 53,4 mln zł, a dla średnich – 39,5 mln zł. Przeciętnie na mikroprzedsiębiorstwo luka wynosiła 90 tys. zł, na małe – 518 tys. zł, natomiast na średnie przedsiębiorstwo – 705 tys. zł.

Przeciętne wielkości luki finansowania aktywów ogółem były niższe niż średnie krajowe wskazania dla mikrofirm, podobnie było w przypadku firm średnich, natomiast małe firmy wykazały wyższą przeciętną lukę niż średnia krajowa. Dodatkowo, na podstawie średnich wartości wskaźnika zadłużenia (D/AO) za rok 2013 (wyniki podane w tab. 11) oszacowano lukę długu oraz lukę kapitału własnego dla 2013 roku dla próby badanych przedsiębiorstw. Łączna luka długu dla całej próby wyniosła 23,8 mln zł, natomiast luka kapitału własnego – 78,4 mln zł.

W dotychczasowej analizie przyjęto, że zapotrzebowanie na dodatkowy kapitał wynika z potrzeby finansowania wzrostu aktywów ogółem. Jednak w ujęciu luki finansowej pomijane jest zapotrzebowanie na finansowanie aktywów obrotowych (zapasów, należności), a dotyczy ona wyłącznie obszaru finansowania inwestycji długoterminowych. Z tego względu oszacowano udział środków trwałych w aktywach ogółem (AT/AO) dla każdej grupy wielkościowej MŚP (wyniki podane w tab. 10) i skorygowano poziom luki finansowania. Podobnie jak w przypadkach finansowania aktywów ogółem oszacowano również lukę długu oraz lukę kapitału własnego dla 2013 roku dla próby badanych przedsiębiorstw. Wyniki obliczeń prezentuje tabela 13.

Tabela 13. Luka długu i kapitału własnego dotycząca finansowania środków trwałych dla próby w 2013 r. (w tys. zł)

Podmiot	Luka finansowania	Przeciętna luka finansowania	Luka długu	Luka kapitału własnego
0-9	3 511	44	958	2 553
10-49	21 328	100	5 254	16 074
50-249	17 660	594	3 630	14 029
0-249	42 499		9 842	32 656

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Daszyńska-Żygadło K., Marszałek J. Analiza zapotrzebowania na kapitał i luki finansowania MŚP, Szczecin 2015.

Mikroprzedsiębiorstwa w województwie lubelskim posiadały w strukturze aktywów ogółem 38% środków trwałych, natomiast przedsiębiorstwa małe – 40%, a średnie – 45% (na podstawie wyników z 2013 podanych w tab. 11). Na tej podstawie ustalono, że luka finansowania oznaczająca niezrealizowany popyt na finansowanie środków trwałych w próbie mikroprzedsiębiorstw wynosiła w 2013 roku około 3,5 mln zł, w małych – 21,3 mln zł, a w średnich – 17,7 mln zł. Przeciętnie na przedsiębiorstwo oznaczało to lukę na poziomie 44 tys. zł w przypadku mikro firm, 100 tys. zł dla małych firm i 594 tys. zł w przypadku firm średnich. W porównaniu do najbardziej rozwiniętego województwa, luka mikrofirm oraz firm średnich jest dwukrotnie mniejsza, firm małych – czterokrotnie. Natomiast w odniesieniu do średnich krajowych, w każdej kategorii wielkościowej wskazania są zbliżone.

Następnie przyjmując wskaźnik zadłużenia oszacowany na poziomie 27% dla mikro firm otrzymano lukę długu dla próby w wysokości 958 tys. zł oraz lukę dla kapitału własnego w wysokości 2,6 mln zł. W przypadku firm małych oszacowany wskaźnik zadłużenia jest nieznacznie niższy niż w przypadku

mikro firm i wynosi 25%. Przy takim założeniu luka długu dla próby wynosi 5,3 mln zł, a dla kapitału własnego 16,1 mln zł. Firmy średnie charakteryzowały się niższym przeciętnym poziomem zadłużenia w wysokości 21%, co oznaczało lukę długu dla próby w wysokości 3,6 mln zł, a kapitału własnego 14 mln zł. Łączna luka finansowania przeznaczona na potencjalne sfinansowanie środków trwałych dla próby została oszacowana na poziomie 32,7 mln zł.

Na następnym etapie badania przeprowadzono ekstrapolację luki finansowania na całą populację MŚP w województwie lubelskim w podziale na lukę długu oraz kapitału własnego dla mikro, małych i średnich firm wykorzystując wskaźnik reprezentacji firm o dodatnim tempie wzrostu przychodów ze sprzedaży oraz dodatnim zapotrzebowaniu na dodatkowy kapitał w stosunku do łącznej liczby firm w próbie oraz na podstawie liczebności populacji firm prywatnych w kategoriach wielkościowych otrzymanych z Banku Danych Lokalnych GUS z 2013 roku. Wyniki analizy dotyczącej finansowania aktywów ogółem prezentuje tabela 14.

Tabela 14. Roczna luka długu i kapitału własnego dotycząca finansowania aktywów ogółem dla populacji MŚP w województwie lubelskim w 2013 r. (w tys. zł)

Podmiot	Ważona luka finansowania	Luka długu	Luka kapitału własnego
0-9	35 611	9 718	25 893
10-49	187 609	46 214	141 395
50-249	119 174	24 500	94 674
0-249	342 394	80 432	261 962

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Daszyńska-Żygadło K., Marszałek J. Analiza zapotrzebowania na kapitał i luki finansowania MŚP, Szczecin 2015.

Łączna luka finansowania aktywów ogółem jest przeciętnie większa o ok. 100 mln zł od wskazań analogicznych badań uzyskanych dla zbliżonych wielkościami województw (276,2 mln zł województwo świętokrzyskie oraz 234,95 mln zł województwo podkarpackie), natomiast jest istotnie mniejsza od luki otrzymanej w województwie mazowieckim (6,5 mld zł).

Tabela 15 prezentuje wyniki badania analogicznego do prezentowanych w tabeli 13 dotyczące wyłącznie finansowania inwestycji w środki trwałe.

Łączną lukę finansowania dotyczącą wyłącznie inwestycji w środki trwałe dla populacji firm mikro, małych i średnich oszacowano na poziomie 141,7 mln zł, w tym mikrofirmy – 13,4 mln zł, małe firmy – 75 mln zł, średnie firmy – 53,3 mln zł.

Porównując łączną wartość luki finansowania środków trwałych województwa lubelskiego należy zauważyć, że jest ona ponad pięciokrotnie mniejsza niż analogiczna wartość dla województwa mazowieckiego (738 mln zł, 305 tys. działających podmiotów), ale dwa razy większa niż w województwie świętokrzyskim, w którym działa 47,5 tys. podmiotów MŚP w porównaniu do 73,8 tys. z województwa lubelskiego.

Tabela 15. Roczna luka długu i kapitału własnego dotycząca finansowania środków trwałych dla populacji MŚP w województwie lubelskim w 2013 r. (w tys. zł)

Podmiot	Ważona luka finansowania	Luka długu	Luka kapitału własnego
0-9	13 430	3 665	9 765
10-49	74 957	18 464	56 493
50-249	53 294	10 956	42 338
0-249	141 681	33 085	108 596

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Daszyńska-Żygadło K., Marszałek J. Analiza zapotrzebowania na kapitał i luki finansowania MŚP, Szczecin 2015.

Do ekstrapolacji luki na okres 2015-2020 (tab. 16) przyjęto ostrożne założenie braku wzrostu zapotrzebowania na finansowanie. Jest to powszechnie stosowana praktyka przy długoletnich prognozach, gdyż prawidłowe oszacowanie określonego tempa zmiany wielkości na tak dużym poziomie zagregowania jest obarczone bardzo dużym ryzykiem popełnienia błędu. Przyjęcie założenia o braku zmian obniża to ryzyko, a przynajmniej ogranicza je istotnie. Wyniki przedstawiono w podziale na lukę finansowania aktywów ogółem oraz lukę finansowania środków trwałych.

Tabela 16. Ekstrapolacja luki długu i kapitału własnego dotycząca finansowania aktywów ogółem oraz środków trwałych dla populacji MŚP w województwie lubelskim na lata 2016-2020 r. (w tys. zł)

Podmiot	Luka finansowania aktywów ogółem	Luka długu – aktywa ogółem	Luka kapitału własnego – aktywa ogółem	Luka finansowania środków trwałych	Luka długu – środki trwałe	Luka kapitału własnego – środki trwałe
0-9	178 055	48 590	129 465	67 150	18 325	48 825
10-49	938 045	231 070	706 975	374 785	92 320	282 465
50-249	595 870	122 500	473 370	266 470	54 780	211 690
0-249	1 711 970	402 160	1 309 810	708 405	165 425	542 980

Źródło: opracowanie własne

Na podstawie ekstrapolacji, dla okresu pięcioletniego, uzyskano łączną lukę finansowania aktywów ogółem na poziomie 1,711 mld zł, z czego na mikrofirmy przypada 0,178 mld zł, na małe przedsiębiorstwa przypada 0,938 mld zł, a na średnie – 0,596 mld zł. Łączna luka długu dla wszystkich kategorii wielkościowych wynosi 0,402 mld zł, a kapitału własnego – 1,310 mld zł.

Tak otrzymane wyniki należy interpretować ostrożnie, chociaż ich dużą zaletą jest fakt otrzymania na podstawie badania ilościowego, eliminującego wpływ subiektywnej oceny uczestniczącego w badaniu ankietowym przedsiębiorcy czy opieraniu wyników badań na deklaracjach przedsiębiorców dotyczących ich przyszłych planów inwestycyjnych.

Wartość luki finansowania - podsumowanie

W oparciu o przeprowadzone analizy wyznaczono kilka wariantów wartości luki finansowania lubelskich przedsiębiorstw w obszarze finansowania własnego i obcego. Wybór konkretnej wartości powinna być podyktowany przesłankami wsparcia danej grupy podmiotów. W przypadku pomocy publicznej obejmującej **wszystkie potencjalne przedsiębiorstwa luka dla sektora MŚP województwa lubelskiego wynosi od 268 mln do 342 mln zł rocznie**. Przedział ten jest bardzo szeroki. Jednak należy zauważyć, że jego dolna wartość dotyczy wyłącznie niezaspokojonego popytu na kredyt bankowy przedsiębiorstw inwestujących. Dotyczy to więc instrumentów o charakterze zwrotnym. Dwa badania, niezależne metodologicznie i oparte na różnych źródłach danych wskazują **na roczną lukę finansowania o wartości około 300 mln zł**. Można ją uznać za wymiar pomocy niezbędnej i w pełni uzasadnionej.

Górna wartość przedziału luki, 342 mln to hipotetyczne zapotrzebowanie na kapitał własny. Uwzględniając specyfikę finansowania lubelskich przedsiębiorstw, w bardzo niewielkim stopniu wykorzystujących kapitały obce, taki wymiar luki należy traktować jako przeszacowany. Badane przedsiębiorstwa w dużym stopniu korzystają z finansowania własnego. Oznacza to potencjalne trudności w dostępie do finansowania długiem lub niechęci do zadłużania. W pierwszym przypadku rodzaju przyczyn można doszukiwać się w braku wymaganych zabezpieczeń lub systemowych ograniczeniach finansowania obcego. Z pewnością ograniczeniem nie jest niedostateczna rentowność. W 2014 roku przedsiębiorstwa województwa lubelskiego były najbardziej rentowne w Polsce, osiągając 160% wyniku ogólnopolskiego. Były one także jednymi z najbardziej płynnych finansowo. Jedynie świętokrzyskie i mazowieckie przedsiębiorstwa osiągnęły lepsze rezultaty. Potwierdza to przypuszczenia o niechęci do zaciągania zobowiązań lub formalnych przeszkód w dostępie do długu. Wydaje się zatem że wsparcie przedsiębiorstw powinno uwzględniać przede wszystkim lukę długu. Czynniki te ogranicza stosowanie dźwigni finansowej przez podmioty Lubelszczyzny. Niewielkie wykorzystanie dźwigni finansowej przez badane podmioty może determinować ich tempo wzrostu, a przez to negatywnie oddziaływać na rozwój regionu. Ponadto należy zauważyć, że wyznaczona luka kapitału własnego jest silnie obciążona założeniami modelu AFN. Jednym z nich jest postulat niezmiennego struktury kapitałowej przedsiębiorstw. Konsekwencją tego, rekomendowany wzrost finansowania za pomocą instrumentów zwrotnych, skutkuje koniecznością proporcjonalnego, bardzo silnego zwiększenia wartości kapitałów własnych.

Tabela 17. Roczna luka finansowania MŚP województwa lubelskiego, zestawienie wyników.

Podmiot	Luka finansowania (w tys. zł)					
	Ujęcie modelowe			Ujęcie statystyczne	Podmioty nowopowstałe	
	Ogółem	Luka kapitału własnego	Luka długu		Ujęcie roczne	Ujęcie dwuletnie
0-9	35 611	25 893	9 718	97 456	87 933	145 490
10-49	187 609	141 395	46 214	66 086		
50-249	119 174	94 674	24 500	104 821		
MŚP	342 394	261 962	80 432	268 363		

Źródło: Opracowanie własne.

Wydaje się zatem, że luka roczna finansowania dla przedsiębiorstw województwa lubelskiego oszacowana na poziomie ok. 300 mln zł jest uzasadniona. Należy pamiętać, że

odnosi się ona wyłącznie do istniejącego w regionie potencjału inwestycyjnego, co tym bardziej podnosi celowość wsparcia w tym wymiarze. Szczegółowe wartości luki finansowania w ujęciu rocznym przedstawiono w tabeli 17.

W przypadku analizy statystyki GUS, jak i modelu AFN wykorzystano uśrednione wyniki historyczne. Dzięki temu możliwe było przyjęcie ostrożnego założenia o braku istotnych zmian średniej wartości wyznaczonej rocznej luki finansowania w przyszłości. Ekstrapolacja uzyskanych rezultatów jest wówczas iloczynem przeciętnej wartości rocznej i liczby lat potrzebnych do prognozy. Dla pięcioletniego okresu wdrażania luka finansowania została oszacowana pomiędzy 1,34 mld zł, a 1,71 mld zł. Analogicznie do uprzednio przedstawionej argumentacji, wydaje się **że jej wartość dla przedsiębiorstw województwa lubelskiego na poziomie ok. 1,5 mld zł** wydaje się uzasadniona.

Tabela 18. Luka finansowania MŚP województwa lubelskiego w perspektywie lat 2016-2020

Podmiot	Luka finansowania (w tys. zł)					
	Ujęcie modelowe			Ujęcie statystyczne	Podmioty nowopowstałe	
	Ogółem	Luka kapitału własnego	Luka długu		Ujęcie roczne	Ujęcie dwuletnie
0-9	178 055	129 465	48 590	487 282	439 665	727 450
10-49	938 045	706 975	231 070	330 431		
50-249	595 870	473 370	122 500	524 103		
MŚP	1 711 970	1 309 810	402 160	1 341 816		

Źródło: Opracowanie własne.

Zmiany wartości luki finansowania w kontekście zastosowanej metodologii może ulec zmianie, gdy zmianie ulegną dwie składowe wyznaczające poziom potencjalnego niedoboru: poziom zapotrzebowania na kredyt oraz odsetek podmiotów mających trudności w dostępie do finansowania zwrotnego. Pierwszy z czynników wydaje się mało podatny na zmiany. O skłonności do zadłużania decyduje szereg czynników, często o cechach charakterologicznych, niemalże kulturowych. Powszechne jest przekonanie o konieczności prowadzenia działalności w oparciu o własne środki i trudności w zdobyciu wsparcia z zewnątrz. Potwierdzają to także przeprowadzone w niniejszym raporcie badania. Wydaje się, że czynnik ten może ulec zmianie, ale w perspektywie wielu lat.

Wielkość luki finansowania pozostaje w ścisłym związku z koniunkturą gospodarczą, zależy od cyklu koniunkturalnego oraz od ogólnego klimatu inwestycyjnego. Zatem w sytuacji ogólnego pozytywnego klimatu inwestycyjnego i dobrej koniunktury gospodarczej luka finansowania może ulec pogłębieniu gdy zapotrzebowanie na kapitał będzie rosło w obszarach działalności gospodarczej, na które w danym okresie nie ma zainteresowania wśród instytucji finansujących. Drugą przyczyną pogłębienia się luki może być niedopasowanie wielkości i zakresu instrumentów finansowych do potrzeb przedsiębiorstw.

Posługując się wskazaniem modelu w podejmowaniu decyzji dotyczących wsparcia kapitałowego przedsiębiorstw należy pamiętać, że uzyskany szacunek luki finansowania w podziale na lukę długu i kapitału własnego jest obarczony pewnymi ograniczeniami. Przede wszystkim zakładamy zapotrzebowanie na finansowanie nie tylko inwestycji w środki trwałe, czy wartości niematerialne i prawne, ale również w aktywa obrotowe. A następnie poprzez kalkulację przeciętnej relacji aktywów trwałych do aktywów ogółem w poszczególnych grupach wielkościowych przedsiębiorstw ustalona

zostaje luka finansowania inwestycji w aktywa trwałe. Dodatkowo model AFN przyjmuje upraszczające założenia dotyczące proporcjonalnych relacji pomiędzy poszczególnymi parametrami finansowymi a przychodami ze sprzedaży oraz założenie o optymalnych wielkościach tych relacji w roku poprzedzającym rok, na który przeprowadza się obliczenia. Ograniczenia tego podejścia wynikają również z doboru próby do badania, chociaż w województwie lubelskim każda kategoria wielkościowa przedsiębiorstw jest reprezentowana przez przynajmniej około 100 podmiotów, co może gwarantować reprezentatywność przeprowadzonego badania.

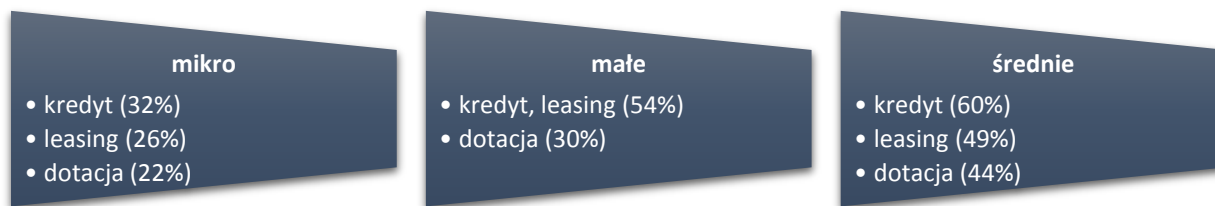
Luka finansowania – wyniki badania ankietowego

Zapotrzebowanie na kapitał zewnętrzny przedsiębiorstw w województwie lubelskim

W okresie ostatnich pięciu latach, w województwie lubelskim wsparcia zewnętrznego potrzebowało do sfinansowania swojej działalności ponad **2/3 przedsiębiorstw (65%)**. **Najczęściej ubiegano się o kredyt (42%), leasing (36%), i/lub dotację (28%)**. Mniejsze znaczenie miały jak dotychczas pożyczka (12%), marginalną rolę pełni wkład kapitałowy (stosowany przez zaledwie 3,4% firm). Prawie 1/3 ogółu firm (31%) podejmując starania o pozyskanie wsparcia zewnętrznego ograniczała się do jednego źródła, 17% - do dwóch, 13% - do trzech, a 4% - do przynajmniej czterech z pięciu wymienionych w badaniu. Dywersyfikacja jest więc znaczna, co wskazuje na potrzebę utrzymania zróżnicowanych form wsparcia finansowego w kolejnej perspektywie finansowej.

Zapotrzebowanie na kapitał zewnętrzny zgłaszają przede wszystkim średnie (80%) i małe (77%) przedsiębiorstwa. W przypadku mikroprzedsiębiorstw zainteresowanie zewnętrznymi źródłami finansowania jest znacznie słabsze – o środki te ubiegało się ok. 56% podmiotów, w tym tylko 50% samozatrudnionych. Należy przy tym podkreślić, że niski odsetek dla mikroprzedsiębiorstw wynika w dużej mierze z ich niskiej skłonności do podejmowania działalności inwestycyjnej. Środkami zwrotnymi (z kredytu, pożyczki lub leasingu) częściej niż mikroprzedsiębiorstwa były zainteresowane małe i średnie firmy – o przynajmniej jedno z tych źródeł finansowania działalności ubiegało się 71% małych i 70% średnich podmiotów wobec 48% mikroprzedsiębiorstw. MŚP w woj. lubelskim korzystają najchętniej z leasingu lub kredytu (Rysunek 1). Wyraźne są przy tym różnice między podmiotami różnej wielkości – w przypadku mikroprzedsiębiorstw wszystkie trzy źródła są mniej więcej tak samo popularne, przy czym na pierwszym miejscu znajduje się kredyt (32%), na ostatnim – dotacja (22%). W przypadku małych przedsiębiorstw kredyt i leasing są wybierane przez nieco ponad połowę podmiotów, podczas gdy po dotację sięgało 30%. Kredyt jest najbardziej popularnym zewnętrznym źródłem finansowania również w przypadku średnich firm (60%), niemniej jednak w ich przypadku wysokie są również odsetki ubiegających się o leasing i dotację (44-49%). W przypadku kredytu i dotacji, ale również pożyczki, wyraźny jest wzrost zainteresowania nimi wraz z wielkością firmy. O pożyczkę ubiegało się 24% średnich, 14% małych i 7% mikroprzedsiębiorstw. Wkład kapitałowy w podobnym stopniu stanowił potencjalne źródło finansowania działalności przede wszystkim średnich przedsiębiorstw (10%), znacznie rzadziej - mikro i małych (po 2%).

Rysunek 1. Kluczowe źródła finansowania działalności, o które ubiegały się przedsiębiorstwa w ostatnich pięciu latach według wielkości zatrudnienia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

Wyniki w tym zakresie są analogiczne jak np. w województwie świętokrzyskim – ranking źródeł finansowania jest podobny, bardzo podobny jest również odsetek firm ubiegających się o środki z poszczególnych źródeł. Z kolei porównując woj. lubelskie z woj. mazowieckim zauważyć można nieco większe znaczenie leasingu – w przypadku mikro i małych przedsiębiorstw jest to najważniejsze źródło finansowania, korzysta też z niego więcej, bo 63% średnich firm. Zaznaczyć należy, że w województwie lubelskim mniejsze znaczenie niż w sąsiadującym z nim woj. podkarpackim odgrywa dotacja (przykładowo w Podkarpackiem ubiegało się o nią 62% średnich, 48% małych firm, w przypadku mikroprzedsiębiorstw odsetek jest identyczny – 22%; w Mazowieckiem jest to, odpowiednio, 34%).

W momencie ubiegania się o środki finansowe 9% z przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia zewnętrznego (5% ogółu) działało na rynku krócej niż rok, 17% (10% ogółu) – między 1 a 3 lata, po 15% (9% ogółu) – między 3 a 5 lat oraz od 6 do 11 lat, zaś pozycja 40% (23%) z nich była już ugruntowana – funkcjonowały od ponad 12 lat.

Według szacunków, średnia (mierzona medianą) wysokość kwoty wnioskowanej w ramach różnych źródeł zewnętrznych różni się według ich typu (Tabela 19). Jak wcześniej podkreślano, MŚP najchętniej sięgały po kredyt, przy czym mediana jego wysokości sięgała 261 tys. zł (połowa z nich wnioskowała o kwotę nie wyższą od podanej). W przypadku drugiego co do znaczenia źródła finansowania zewnętrznego – leasingu, wartość umowy opiewała na stosunkowo niską kwotę – połowa MŚP ubiegała się o nie więcej niż 134 tys. zł. Relatywnie wysoka była kwota wnioskowanej dotacji – połowa MŚP (spośród wnioskujących o dotację) ubiegała się o przynajmniej 309 tys. zł, a także pożyczki – przynajmniej 266 tys. zł. Na podobnym poziomie jest oczekiwana kwota wkładu kapitałowego – 375 tys. zł, choć (jak wcześniej podkreślano) nie jest to zbyt popularna wśród MŚP forma finansowania działalności.

Zaznaczmy też, że ok. 60% podmiotów ubiegało się o kredyt, pożyczkę w wysokości poniżej 250 tys. zł, dla leasingu analogiczny odsetek sięga 70%. W przypadku dotacji najczęstsza kwota oscylowała między 100 tys. a 1 mln zł (42% podmiotów). Warto też zaznaczyć, że kwota przekraczająca najwyższy badany próg – 4 mln zł, wnioskowana była przez 8-9% potencjalnych pożyczko- i kredytobiorców, w przypadku dotacji analogiczny odsetek sięgał prawie 7%, podczas gdy wśród leasingobiorców nie było żadnej takiej transakcji (Tabela 19). Również w przypadku wkładu kapitałowego 2 z badanych firm wnioskowały o równie wysoką kwotę.

Tabela 19. Wysokość wnioskowanej kwoty według źródła finansowania i wielkości przedsiębiorstwa

Wyszczególnienie	Kredyt				Pożyczka	Dotacja	Leasing			
	ogółem MŚP	mikro	małe	średnie	ogółem MŚP	ogółem MŚP	ogółem MŚP	mikro	małe	średnie
w %										
Do 50 tys. zł	14,9	27,2	8,8	.	17,7	19,0	11,1	20,5	1,8	6,1
50-100 tys. zł	11,8	20,4	8,8	.	12,9	8,6	30,7	42,2	33,3	8,2
100-250 tys. zł	19,5	25,2	17,5	11,5	12,9	15,2	27,0	27,7	24,6	28,6
250-500 tys. zł	14,0	8,7	22,8	14,8	12,9	12,4	13,8	4,8	19,3	22,4
500 tys.-1 mln zł	10,9	6,8	14,0	14,8	11,3	14,3	9,0	2,4	10,5	18,4
1-1,5 mln zł	5,4	1,9	8,8	8,2	8,1	4,8	2,1	.	3,5	4,1
1,5-2 mln zł	3,6	1,9	3,5	6,6	3,2	5,7	1,6	.	.	6,1
2-4 mln zł	4,5	1,0	7,0	8,2	1,6	4,8	0,5	.	1,8	.
Powyżej 4 mln zł	9,0	1,9	3,5	26,2	8,1	6,7	.	.	.	.
Nie wiem | nie pamiętam	6,3	4,9	5,3	9,8	11,3	8,6	4,2	2,4	5,3	6,1
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tys. zł										
Mediana	261	100	384	1747	266	309	134	84	175	295

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

W przypadku obu najbardziej popularnych typów komercyjnych środków zwrotnych wyraźne jest zróżnicowanie zapotrzebowania na kapitał firm o różnej wielkości – połowa średnich firm ubiegała się o kredyt o wartości minimum 1,7 mln zł, podczas gdy dla małych firm było to nie mniej niż 384 tys. zł, a dla mikro – nie mniej niż 100 tys. zł 1/4 średnich firm ubiegała się o kredyt o wartości powyżej 4 mln zł, kolejne 8% - między 2 a 4 mln zł. Co naturalne, w mikro i małych firmach analogiczne odsetki są znacznie niższe – łącznie dla obu przedziałów było to, odpowiednio, ok. 3% i 11%, podkreślić jednak należy, że zainteresowanie wysokimi kredytami również i w ich przypadku miało miejsce. Aż 27% mikroprzedsiębiorstw ubiegało się o kwotę kredytu nie większą niż 50 tys. zł, w przypadku średnich przedsiębiorstw nie było takich sytuacji. W przypadku mikroprzedsiębiorstw największa polaryzacja podmiotów miała miejsce: dla kredytu i leasingu w przedziale do 250 tys. zł (odpowiednio, 73% i aż 90%). W przypadku małych firm – dla kredytu ma to miejsce w przedziale od 100 tys. do 1 mln zł (54%), zaś dla leasingu – między 50 a 500 tys. zł (77% podmiotów). Polaryzacja średnich firm jest znacznie mniejsza, podkreślić należy jednak, że prawie 70% z nich ubiegało się o leasing w wysokości między 100 tys. a 1 mln zł, a 40% - o kredyt w wysokości 100 tys. – 1 mln zł.

Większość przedsiębiorstw ubiegało się o kredyt w bankach komercyjnych (39%, przy czym spośród starających się o wsparcie zewnętrzne oferta banków komercyjnych wybrana została przez 62-67% mikro i średnich podmiotów wobec ok. 49% małych) lub leasing w firmie leasingowej, innej niż bank (14%, odpowiednio – 19% średnich, 21% mikro i 25% małych firm, które starały się o finansowanie zewnętrzne). Znacznie mniejszym zainteresowaniem cieszyła się oferta banków spółdzielczych (12% - dwukrotnie częściej sięgały po nią małe firmy niż mikro i średnie) i innych wyspecjalizowanych podmiotów, w tym funduszy pożyczkowych i SKOKów (na które wskazało tylko, odpowiednio, 4 i 1 przedsiębiorstwo).

Kredyt, jaki został przyznany przedsiębiorstwom, przeważnie miał charakter kredytu obrotowego (niezależnie od wielkości zatrudnienia, dotyczy to mniej więcej połowy firm korzystających z kredytu – 46% mikro i 54% pozostałych). Kredyt pozyskany przez ok. 34% przedsiębiorstw był kredytem inwestycyjnym, przy czym nieco częściej korzystały z niego małe i średnie firmy (odpowiednio 39% i

44%) niż zatrudniające poniżej 10 pracowników (26%). Również 34% podmiotów (31% mikro, 37% małych i 38% średnich) korzystało z kredytu w rachunku bieżącym. Pożyczka równie często miała cel obrotowy i inwestycyjny (44%). Warto podkreślić, że spośród tych mikroprzedsiębiorstw, którym udzielono pożyczki, z pożyczki inwestycyjnej korzystało 30% (w przypadku małych i średnich firm analogiczny odsetek sięgał ok. 50%), natomiast z pożyczki na bieżącą działalność mikroprzedsiębiorstwa korzystały najczęściej (57% wobec 42% średnich i 27% małych).

Leasing był zdecydowanie najważniejszym źródłem finansowania zakupu środków transportu – samochodu osobowego lub samochodu dostawczego/ciężarowego lub autobusu (ok. 45% ubiegających się o leasing, 17% ogółu przedsiębiorstw). 11% ubiegających się leasing chciało sfinansować zakup maszyn budowlanych lub rolniczych, 22% - innych maszyn lub urządzeń, 1,6% - sprzętu medycznego, 1,5% - sprzętu komputerowego i/lub urządzeń biurowych, 1% - sprzętu laboratoryjnego, pojedyncze osoby wskazywały na meble, specjalistyczny sprzęt pomiarowy, halę usługową, wyposażenie sklepów.

Istotny jest fakt, że prawie **3/4 ubiegających się o kredyt lub pożyczkę (co stanowi 32% ogółu przedsiębiorstw) zdecydowało się na takie działanie z uwagi na brak wystarczających środków finansowych**. Wśród ubiegających się o kredyt, odsetek ten jest analogiczny dla mikro (71%), małych (72%) i średnich (75%) przedsiębiorstw. Na kolejne co do ważności powody – „atrakcyjne warunki, jakie oferował kredytodawca/pożyczkodawca” oraz „nie chcieliśmy uszczuplać naszych rezerw finansowych” – wskazywało 7-8% ogółu przedsiębiorstw (drugi z powodów wskazywany był dwu-trzykrotnie częściej przez średnie firmy niż przez mniejsze). Przez atrakcyjne warunki rozumiano przede wszystkim atrakcyjne oprocentowanie, a także bezzwrotne dofinansowanie, pokrycie całej wartości inwestycji, możliwość umorzenia części pożyczki, wydłużenie okresu spłaty, niską marżę, brak prowizji, skrócone i uproszczone procedury, możliwość uzyskania wsparcia bez historii kredytowej. Przedsiębiorstwa ubiegały się o te środki chcąc zwiększyć swoją konkurencyjność, poprawić wyniki działalności, zwiększyć zatrudnienie, zainwestować w rozwój firmy. Z kolei leasing służyć miał przede wszystkim poszerzeniu oferty lub unowocześnieniu procesu produkcji/świadczenia usług (po 21% wskazań; 57% ubiegających się o środki z tego źródła), znacznie rzadziej chodziło o ekspansję na rynki zagraniczne (10%; 3,6% ogółu przedsiębiorstw) czy o wdrożenie wyników prac badawczo-rozwojowych (odpowiednio, 4% i 1,3%). W badaniu interesowano się również powodami ubiegania się o wkład kapitałowy – ankietowani wskazali, że była to alternatywa dla finansowania z sektora bankowego, na które nie mieli szans (1,1% ogółu badanych przedsiębiorstw), argumentowali je też zaufaniem do inwestora (0,4%), dodatkowym wsparciem doradczym (0,4%), a także tym, że wejścia kapitałowe nie przyczyniają się do zadłużania firmy (0,6%).

Zwróćmy uwagę na jeszcze jedną kwestię, tj. źródła finansowania działalności, z jakich przedsiębiorstwa w województwie lubelskim (ogółem, zarówno innowacyjne jak i pozostałe) korzystały w ostatnich trzech latach (a nie jak dotąd badano, w ostatnich pięciu latach). W Tabeli 20 podano odsetki podmiotów – ogółem MŚP i według wielkości zatrudnienia – korzystających z określonego źródła finansowania. Nie pytano przy tym o dominujące źródło finansowania, pokrywające całość lub przeważającą część wydatków, a o to czy w ogóle środki z danego źródła były użyte. Z uwagi chociażby na wymagany zwykle wkład własny, większość (85%) przedsiębiorstw wykorzystywało m.in. środki własne firmy (dla średnich firm odsetek ten sięgał nawet 91%), pewna ich część – 37% (w tym głównie mikro – 44%) korzystała również ze środków własnych właściciela firmy. Warto podkreślić duże podobieństwo mikro i małych przedsiębiorstw w tym zakresie. Spośród źródeł finansowania zewnętrznego, podobnie jak w dłuższym okresie, największe znaczenie miały kredyt (33%) i leasing (25%). W tym przypadku większe podobieństwo wykazują firmy małe i średnie, a znacznie rzadziej po tego typu środki sięgały mikropodmioty. Z dotacji ze środków unijnych w ostatnich trzech latach

korzystało 15% przedsiębiorstw (ale (aż) 26% średnich), a 12% - w podobnym stopniu mikro, małe i średnie – z pożyczki z sektora bankowego. Ok. 6% firm, przede wszystkim mikro (10%), korzystało też z pożyczki od rodziny lub znajomych. Z dotacji z innych źródeł niż unijne oraz z pożyczki spoza sektora bankowego korzystały przede wszystkim średnie firmy (odpowiednio, 14% i 10%). Również wkład kapitałowy relatywnie najczęściej wykorzystywany był przez średnie firmy, jednak i w ich przypadku stanowi on marginalne na tle innych źródło finansowania działalności. Pojedyncze osoby wskazywały także na budżet państwa i samorządowy, darowizny, kredyt kupiecki, NFZ, refundację składek ZUS, wsparcie Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Żadne z badanych przedsiębiorstw nie dokonało emisji akcji lub obligacji.

Tabela 20. Źródła finansowania działalności przedsiębiorstw w ostatnich trzech latach według wielkości zatrudnienia (w %)

Wyszczególnienie	MŚP				
	ogółem	mikro	małe	średnie	w tym innowacyjne
Środki własne firmy	85,4	84,4	82,9	91,1	94,0
Środki własne właścicieli	37,0	44,2	24,8	26,7	54,0
Kredyt	33,0	26,2	38,1	49,5	68,0
Leasing	24,5	15,9	34,3	41,6	46,0
Dotacja ze środków unijnych	15,2	12,1	14,3	25,7	65,0
Pożyczka z sektora bankowego	12,1	10,3	14,3	15,8	25,0
Pożyczka od rodziny/znajomych	6,3	9,0	2,9	1,0	8,0
Dotacja z innych źródeł niż unijne	4,7	2,8	1,9	13,9	14,0
Pożyczka od instytucji spoza sektora bankowego	2,3	0,3	1,0	9,9	11,0
Wkład kapitałowy inwestora instytucjonalnego	1,3	0,6	1,0	4,0	0,0
Emisja akcji/obligacji	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Inne	1,1	1,6	1,0	0,0	0,0
Nie wiem/trudno powiedzieć	0,6	0,6	1,0	0,0	0,0

Boldem wyróżniono maksymalne odsetki wskazań dla danej grupy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

Również firmy innowacyjne w woj. lubelskim najczęściej wskazywały na wykorzystywanie środków własnych firmy (94%). Na kolejnych pozycjach znalazły się z kolei kredyt i dotacja (68% i 65%), które, jak pamiętamy, wśród ogółu przedsiębiorstw były wyraźnie rzadziej wybierane w ostatnich trzech latach. Znaczenie środków własnych właściciela jest porównywalne, a nawet nieco wyższe niż w przypadku mikroprzedsiębiorstw, a leasing, dotacja z innych źródeł niż unijne i pożyczka z sektora pozabankowego – porównywalne ze średnimi firmami (Tabela 20). Działalność B+R podejmowało 31% firm innowacyjnych w województwie, przy czym działalność ta finansowana była przede wszystkim ze środków firmy bądź właściciela (dotyczy wszystkich z tych firm) i/lub dotacji (29%), kredytu lub pożyczki z sektora bankowego (19%) oraz ewentualnie leasingu (7%) i/lub pożyczki od rodziny lub znajomych (3%). Kwota uzyskanego dofinansowania była zwykle niższa od wnioskowanej (dotyczyło to co piątego przedsiębiorstwa). W skali kraju wyniki dla podmiotów innowacyjnych były w niektórych wymiarach analogiczne, w innych – odmienne. Ze środków własnych na sfinansowanie prac B+R korzystało również ok. 94% firm innowacyjnych. Spośród środków zewnętrznych najbardziej istotnym źródłem finansowania była dotacja – korzystało z niej jednak 55% podmiotów, ważniejsze było też znaczenie wkładu kapitałowego, z którego korzystało ok. 4% podmiotów innowacyjnych (w woj. lubelskim żadna z badanych firm innowacyjnych nie korzystała z tego źródła). W skali kraju słabsze jest natomiast znaczenie leasingu (wyniki pochodzą z ewaluacji ex-ante PO IR – por. *Raport*

końcowy. Ocena ex-ante instrumentów finansowych w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, WYG PSDB SP. Z o.o., Warszawa 2014; dalej: POIR, 2014).

Dostępność zewnętrznych źródeł finansowania

Przytoczone dotychczas dane potwierdzają **duże zapotrzebowanie przedsiębiorstw w województwie lubelskim na kapitał zewnętrzny**. Ponad 2/3 przedsiębiorstw ubiegało się o środki zewnętrzne – zarówno zwrotne, jak i bezzwrotne. Zapotrzebowanie to jest zatem podobne do obserwowanego w woj. świętokrzyskim (65%), woj. mazowieckim (60%) i nieco wyższe niż woj. podkarpackim (51%). Większość starających się takie wsparcie uzyskała. Finansowania z żadnego ze źródeł zewnętrznych nie uzyskało 2,1% podmiotów, w równie niskim stopniu mikro (2,2%), małych (2,9%) i średnich (1,0%). W przypadku choć jednego źródła decyzję odmowną dostało 9% podmiotów, w tym 9% mikro, 11% małych i 10% średnich. W skali całego kraju, wsparcia zewnętrznego nie uzyskało 4% ubiegających się o nie przedsiębiorstw (POIR, 2014).

Dostępność poszczególnych źródeł finansowania zewnętrznego jest różna. Kredytu nie uzyskało – pomimo starań – 8% przedsiębiorstw, pożyczki – znacznie więcej (15%), leasingu – 5% ubiegających się. Decyzja odmowna zdecydowanie częściej miała miejsce w przypadku dotacji oraz wkładu kapitałowego – dotyczyło to, odpowiednio, 22% i 36% ubiegających się o takie finansowanie. Dostęp do kredytu i leasingu jest tym lepszy, im większe przedsiębiorstwo, zaś do dotacji – w przypadku mikroprzedsiębiorstw jest zdecydowanie niższy niż dla małych i średnich firm. Jeśli chodzi o pożyczkę, decyzję odmowną najczęściej dostawały małe przedsiębiorstwa. Większość przedsiębiorstw uzyskała wsparcie w oczekiwanej wysokości – inaczej było w przypadku 5% potencjalnych kredytobiorców (zwykle „ciąto” aż 20-50% wnioskowanej kwoty), 5% pożyczkobiorców (redukcja sięgała 30-60%), 5% leasingobiorców, 4% ubiegających się o dotację (redukcja rzędu 20-50%) oraz 6% wnioskujących o wkład kapitałowy (redukcja 40%). Kredyt i pożyczka, których nie udało się pozyskać, częściej miały być przeznaczone na cele obrotowe niż inwestycyjne, znacznie rzadziej miał to być kredyt w rachunku bieżącym.

Uzasadnienie decyzji odmownej było przedstawiane wnioskodawcy jedynie w przypadku kredytu. Wyniki badania wskazują, że MŚP w województwie lubelskim, podobnie jak w całym kraju, mają największy problem z zapewnieniem wystarczającego zabezpieczenia (Rysunek 2).

Rysunek 2. Główne powody nieuzyskania środków zwrotnych ze źródeł komercyjnych

kredyt	pożyczka	leasing
<ul style="list-style-type: none">• brak/niewystarczające zabezpieczenie (0,6% ogółu przedsiębiorstw)• brak perspektyw rynkowych, zbyt duża skala inwestycji, ujemny wynik działalności (po 0,2% ogółu przedsiębiorstw)	<ul style="list-style-type: none">• brak/niewystarczające zabezpieczenie (0,2% ogółu przedsiębiorstw)• ujemny wynik działalności (0,2% ogółu przedsiębiorstw)	<ul style="list-style-type: none">• rezygnacja właściciela (0,2% ogółu przedsiębiorstw)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

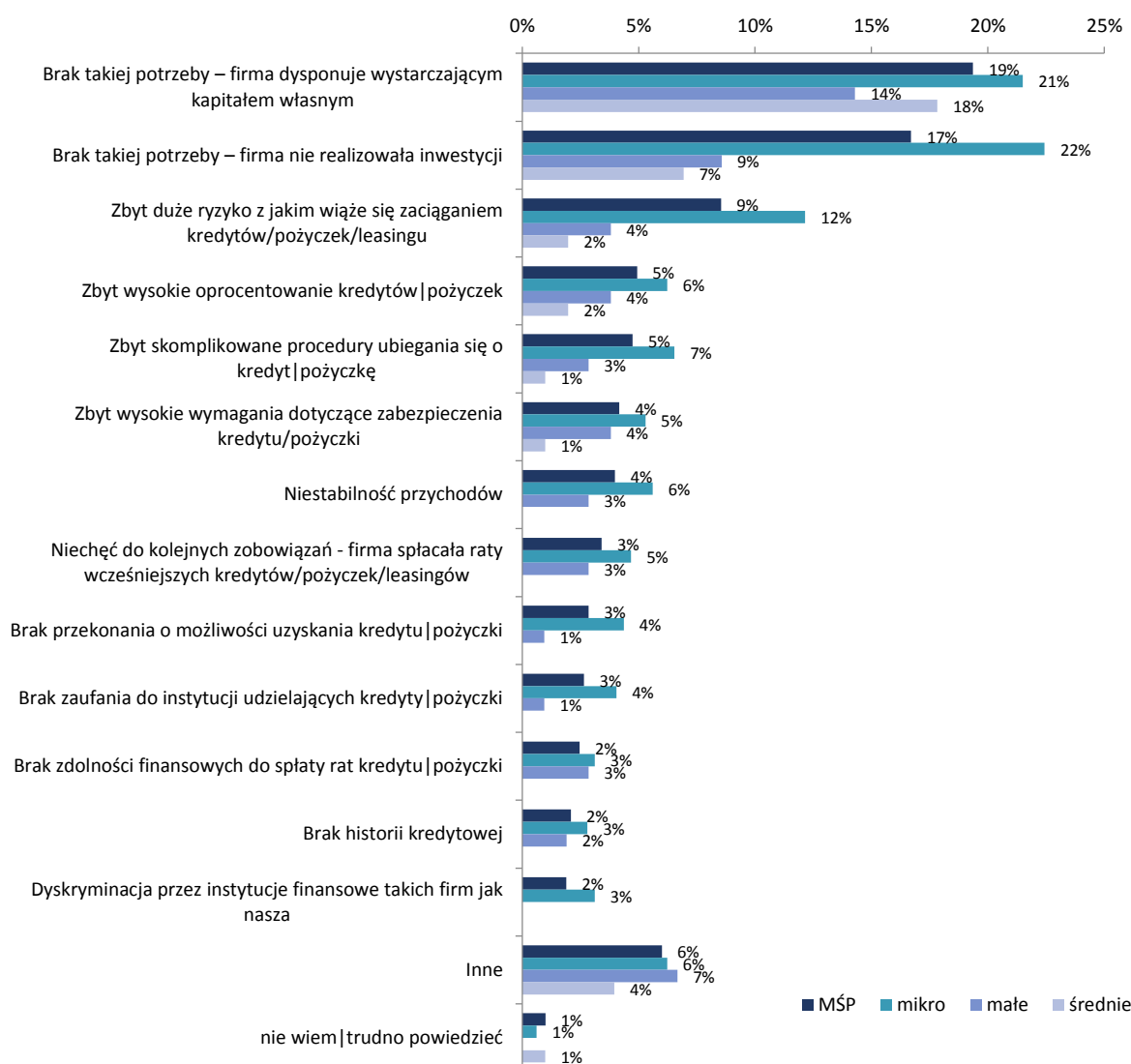
Niemniej jednak, z uwagi na nieznaczną liczebność wypowiedzających się w tej kwestii, trudno o generalizowanie tych wyników. Niemniej jednak w skali kraju brak odpowiedniego zabezpieczenia również stanowił zasadniczy powód nieprzyznania środków zwrotnych (a właściwie kredytu, bo tego dotyczyło pytanie zadane w trakcie ewaluacji PO IR). Jako bariery wymieniano także w cytowanym badaniu POIR: brak wiarygodności z uwagi na wcześniejsze wyniki finansowe, zbyt krótki okres

prowadzenia działalności oraz – charakterystyczne produktom innowacyjnym – trudności (po stronie instytucji finansowej) w ocenie perspektyw rynkowych produktu będącego przedmiotem prac badawczo-rozwojowych.

Przedstawiciele przedsiębiorstw poproszeni zostali również o uzasadnienie nieubiegania się o środki zwrotne – kredyt, pożyczkę lub leasing (o ile taka sytuacja miała miejsce). Tylko w 19% przedsiębiorstw (spośród ogółu badanych) wskazano na dysponowanie wystarczającymi środkami własnymi (Rysunek 3). Powód ten wskazywały najczęściej mikroprzedsiębiorstwa (21%), które jednak z uwagi na niższą skalę działalności, a tym samym i inwestycji, mają mniejsze co do wartości jednostkowe zapotrzebowanie na kapitał. W przypadku małych i średnich firm analogiczny odsetek sięgał 14-18%. Równie często wskazywano na brak potrzeby z uwagi na nierealizowanie inwestycji, przy czym znacznie częściej dotyczy to mikroprzedsiębiorstw (22%) niż małych (9%) i średnich (7%) firm. Kolejne co do ważności przyczyny braku ubiegania się o komercyjne środki zwrotne wynikają zarówno z uwarunkowań subiektywnych (niechęć do ryzyka, przekonanie, że ryzyko związane z wykorzystaniem komercyjnych środków zwrotnych jest zbyt duże – 9%, wyraźnie częściej dotyczy to mikroprzedsiębiorstw – 12%). Bariery zaciągania kredytów, pożyczek, leasingu tkwią też w systemie ich udzielenia – przedstawiciele zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw w analogicznym stopniu (4-5%) uważają, że oprocentowanie oraz wymagania dotyczące zabezpieczenia są zbyt wysokie, a procedury – zbyt skomplikowane (w przypadku średnich firm opinia taka pojawiała się znacznie rzadziej – 1-2%). Wyraźnie więc widać, że stworzenie bardziej preferencyjnych, a jednocześnie klarownych zasad finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw powinno przyczynić się do wzrostu ich zainteresowania komercyjnymi środkami zwrotnymi. Znaczące jest również to, że 3% przedstawicieli kadry zarządzającej MŚP (w tym 4% mikro) jest przekonanych, że i tak nie uzyskają kredytu, pożyczki czy leasingu, 2% uważa, że takie firmy jak ich, są dyskryminowane przez banki, 2% powstrzymuje brak zdolności finansowych do spłaty rat. Zwróćmy uwagę, że w przypadku średnich firm polaryzacja odpowiedzi jest znaczna – większość z nich wskazywała na dysponowanie wystarczającym kapitałem własnym. Znacznie większa dywersyfikacja, a jednocześnie kumulacja wielu czynników równocześnie, charakteryzuje mikroprzedsiębiorstwa. Wśród pozostałych uzasadnień pojawiały się takie opinie jak „brak potrzeby/zainteresowania”, „niechęć do zobowiązań, mimo płynności finansowej”, „brak możliwości”, „brak wiedzy”, „zbyt krótki okres działalności”, „brak odpowiednich programów”, „brak pracy na rynku”, „branża jest na wymarcu”, „niestabilność gospodarki krajowej”, „obawy dot. możliwości efektywnego skosumowanie kredytu przy wybitnie sezonowej produkcji”, „inne inwestycje”, „specyfika firmy”, „firma jest zbyt mała”. Analogiczny był ranking powodów nieubiegania się o kredyt bankowy (przy czym odsetki wskazań nie przekraczały zwykle 1%, zaś dla dwóch głównych powodów – ok. 2-4%). Wśród innych wymienianych przez badanych uzasadnień pojawiały się stwierdzenia: „inne oferty były korzystniejsze”, „nieuzyskanie dotacji, z którą powiązany był kredyt”, „brak zdolności kredytowej”.

Przyczyny rezygnacji ze wsparcia zewnętrznego MŚP w woj. lubelskim są analogiczne do zdiagnozowanych w innych województwach Polski Wschodniej, ale też w znacznie bogatszym woj. mazowieckim. Najważniejszy jest brak takiego zapotrzebowania – albo (in plus) z uwagi na wystarczające własne zasoby, lub (in minus) z uwagi na brak podejmowania inwestycji. Duże jest też znaczenie barier instytucjonalnych, osadzonych w realiach funkcjonowania instytucji świadczących tego typu wsparcie. Niezmiennie zwracana jest uwaga na zbyt wysokie oprocentowanie kredytów lub pożyczek, zbyt wysokie wymagania dotyczące zabezpieczenia kredytu lub pożyczki. Przykładowo, w woj. mazowieckim odsetek wskazań dla wymienionych sfer wynosił, odpowiednio, 10% i 9%, a w woj. podkarpackim – 15% i 10%, w woj. świętokrzyskim – 14% i 10%. Wskazywano również na zbyt skomplikowane procedury – 6% w woj. mazowieckim, 9% - w woj. podkarpackim, 8% - w woj. świętokrzyskim.

Rysunek 3. Powody nieubiegania się o kredyt, pożyczkę lub leasing według wielkości zatrudnienia (w %)



Odsetki nie sumują się do 100% (możliwy wybór więcej niż jednej odpowiedzi); 100% - ogólna liczba przedsiębiorstw.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

Odnosząc te wyniki do badań ogólnopolskich zauważyć należy, że w przypadku firm innowacyjnych dysponowanie wystarczającymi środkami własnymi również stanowiło najważniejszą przyczynę rezygnacji ze starań o kredyt lub pożyczkę bankową (istotną dla ok. 70% przedsiębiorstw nieubiegających się o te środki). Kolejne co do ważności było przekonanie o mało korzystnej ofercie sektora bankowego (13%) (POIR, 2014). Na podstawie badania przeprowadzonego odrębnie (w ramach niniejszej ewaluacji) wśród firm innowacyjnych, można stwierdzić, że w województwie lubelskim odsetki te były nieco niższe – na dysponowanie wystarczającymi środkami z innych źródeł wskazało 45% podmiotów, 8% uznało za barierę mało korzystną ofertę systemu bankowego (również w ich przypadku były to najważniejsze bariery wsparcia zewnętrznego). W województwie lubelskim firmy innowacyjne nie ubiegają się o środki zewnętrzne na finansowanie prac B+R także z uwagi na przekonanie o tym, że są zbyt ryzykowne, aby udało się takie środki pozyskać (5%), ale też brak

zauwania do instytucji finansowych (2%), niechęć do zadłużania (5%), brak wiary w powodzenie takiego wniosku (3%).

Dokonując kwantyfikacji luki między podażą a popytem na finansowanie, można zadać sobie pytanie – czy w luce finansowania, znajduje się jedynie wymieniane wcześniej 9% podmiotów, które nie dostały, pomimo starań, wsparcia zewnętrznego z choć jednego źródła, a może tylko 2% przedsiębiorstw w województwie, dla których każda próba pozyskania finansowania zewnętrznego zakończyła się fiaskiem? Oba warianty stanowią jedne z podejść wykorzystywanych przy szacowaniu luki finansowania, jednak w polskich warunkach są one zbyt wąskie. Jak wynika z cyklicznych raportów PARP dotyczących funkcjonowania MŚP, jak i z danych GUS, skłonność do inwestycji jest wśród polskich MŚP bardzo niska, a główną barierą jest brak wystarczającego kapitału. Podobna sytuacja ma miejsce w województwie lubelskim, co potwierdzają również przytoczone wyniki badań przeprowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji – jedynie 19% przedsiębiorstw nie potrzebowało kapitału obcego. Biorąc pod uwagę niską skłonność do inwestycji, wskazywanie przez prawie 20% przedsiębiorstw właśnie na niepodejmowanie inwestycji jako powodu braku potrzeby zaciągania zobowiązań zewnętrznych w ramach środków zwrotnych, stanowi kolejny argument za słabością wielu podmiotów w regionie. Nierealizowanie inwestycji ma swoją genezę zarówno w powodach obiektywnych, jak i subiektywnych, w tym niechęci do podejmowania ryzyka związanego z zaciąganiem zobowiązań. W sytuacji bardziej preferencyjnych warunków pozyskania zewnętrznego finansowania na inwestycje, z pewnością część z tych podmiotów rozważyłaby podjęcie inwestycji. Obawa przed ryzykiem, podobnie jak inne czynniki wewnętrzne (w tym zwłaszcza brak historii kredytowej), wespół z niekorzystnymi warunkami pozyskania środków zwrotnych (zbyt wysokie oprocentowanie i wymagania dotyczące zabezpieczenia, zbyt skomplikowane procedury ubiegania się o środki zwrotne) stanowią zatem – obok faktu nieuzyskania finansowania w sytuacji ubiegania się o nie – istotny wyznacznik dostępu przedsiębiorstw do kapitału zewnętrznego, w tym zwłaszcza komercyjnych środków zwrotnych. Dlatego też wyznaczając lukę finansowania wzięto obie te okoliczności pod uwagę. Przyjęto zatem, że z luką finansowania mamy zatem do czynienia wówczas, gdy przedsiębiorstwo bezskutecznie ubiegało się o zwrotne finansowanie zewnętrzne, bądź też nie ubiegało się o nie z uwagi na nieprzychylnne warunki pozyskania i „oddania” środków zwrotnych leżące zarówno po stronie instytucji finansowej, jak i samego przedsiębiorstwa¹⁴. Dla ułatwienia lektury tekstu, ten sposób definiowania luki finansowania określony zostanie jako wariant 1 (luka liczona wg definicji nr 1). W województwie lubelskim luką finansowania objętych jest – według szacunków opartych na opisanej powyżej metodologii – mniej więcej co czwarte przedsiębiorstwo (23,9%). Biorąc pod uwagę strukturę podmiotów według wielkości zatrudnienia, można szacować liczbę podmiotów w luce finansowania na ok. 48,9 tys. (spośród 171.476 MŚP funkcjonujących w 2014 r. w woj. lubelskim).

O luce finansowania może jednak świadczyć również konieczność sięgania po środki zewnętrzne, gdyż inaczej inwestycja nie mogłaby zostać zrealizowana. Jak wcześniej podkreślano, taki motyw sięgania po środki bankowe wskazało 32% ogółu przedsiębiorstw. Dodatkowo, dokonując oceny czynników skłaniających przedsiębiorców do sięgania po wkład kapitałowy, wzięto pod uwagę również odpowiedź „Nie mielibyśmy szansy na uzyskanie finansowania z sektora bankowego”. Te dwa aspekty mogą rozszerzać zoperacjonalizowane uprzednio pojęcie luki finansowania.

¹⁴ Podejście to jest analogiczne, jak w przypadku szacunków dokonanych dla województwa mazowieckiego (por. *Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020*, Warszawa 2015). Opis metodyki szacowania luki finansowej zaczerpnięto w cytowanym raporcie.

Rysunek 4. Wybrane cechy przedsiębiorstw a luka finansowania

		Wysokie ryzyko luki (liczonej wg definicji nr 1)	Wysokie ryzyko luki (liczonej wg definicji nr 2)
Wielkość zatrudnienia	➔	mikro (29%)	średnie (56%)
Obroty	➔	niskie (50-100 tys. zł – 55%)	niskie (50-100 tys. zł – 58%) i wysokie (11-50 mln zł – 61%)
Zysk	➔	do 50 tys. zł (35%)	do 100 tys. zł (53-60%)
Forma prawna	➔	osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą (29%)	spółka z o.o. (56%) lub osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą (53%)
Okres działalności w momencie ubiegania się o wsparcie	➔	młodsze – krócej niż rok (23%), rok-3 lata (20%), 3-5 lat (20%)	młodsze – krócej niż rok (77%), rok-3 lata (69%), 3-5 lat (64%)
Maksymalny zasięg działalności	➔	regionalny (31%) lub lokalny (25%)	międzynarodowy (56%) lub regionalny (55%)
Ocena płynności finansowej	➔	niska (45%)	niska (80%)
Ocena rentowności sprzedaży	➔	niska (31%)	niska (64%)
Ocena poziomu zadłużenia	➔	wysoka (34%)	wysoka (77%) lub średnia (73%)
Ocena innowacyjności	➔	wysoka (29%), niska (26%), średnia (24%)	niska (57%)
Zmiana potencjału firmy do zaciągania zobowiązań	➔	spadek (38%)	spadek (63%)

Ciemniejszym kolorem tła oznaczono warianty zmiennej, dla której różnice między podmiotami będącymi i niebędącymi w luce finansowania (przy danym wariantcie wyznaczania luki) są istotne w sensie statystycznym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

Tym samym, podmiot zostaje włączony do grupy będących w luce finansowania, jeśli: (1) przedsiębiorstwo bezskutecznie ubiegało się o zwrotne finansowanie zewnętrzne, bądź (2) nie ubiegało się o nie z uwagi na nieprzychylnne warunki pozyskania i „oddania”, bądź (3) ubiegało się o

finansowanie zewnętrzne, gdyż nie miało wystarczających środków finansowych, bądź (4) ubiegało się o wkład kapitałowy, gdyż nie miałyby szansy na uzyskanie finansowania z sektora bankowego. Dla ułatwienia analizy tekstu, ten sposób definiowania luki finansowania określony zostanie jako wariant 2 (luka liczona wg definicji nr 2). W województwie lubelskim luką finansowania objętych jest – według szacunków opartych na opisanej powyżej metodologii – połowa przedsiębiorstw MŚP (50,3%), a więc – szacunkowo – 82,5 tys.

Analizując cechy „predestynujące” przedsiębiorstwa do luki finansowania należy zauważyć, że przy węższym jej ujęciu (wariant 1) ryzyko wpadnięcia w lukę różnicują przede wszystkim czynniki „demograficzne” przedsiębiorstwa, jak wielkość zatrudnienia, wysokość obrotów, zysku, forma prawna. Z kolei przy użyciu szerszej definicji (wariant 2) znaczenie tych czynników jest znacznie mniejsze (nieistotne) – ryzyko luki determinowane jest przede wszystkim wynikami działalności przedsiębiorstwa (Rysunek 4).

Luka finansowania dotyczy zwłaszcza przedsiębiorstw o mniejszym potencjale – firm osób fizycznych, zatrudniających do 9 pracowników, o niskich obrotach i zysku, działających od niedawna, lokalnie lub regionalnie. Dla luki finansowania znaczenie odgrywa także dynamika potencjału firmy do zaciągania zobowiązań – kłopoty z dostępem do kapitału mają zwłaszcza firmy, których potencjał w tym zakresie zmalał. Szczególnie przy szerszym ujęciu luki finansowania zaznacza się też znaczenie wyników działalności, zwłaszcza płynności finansowej, ale także rentowności sprzedaży, zadłużenia i innowacyjności.

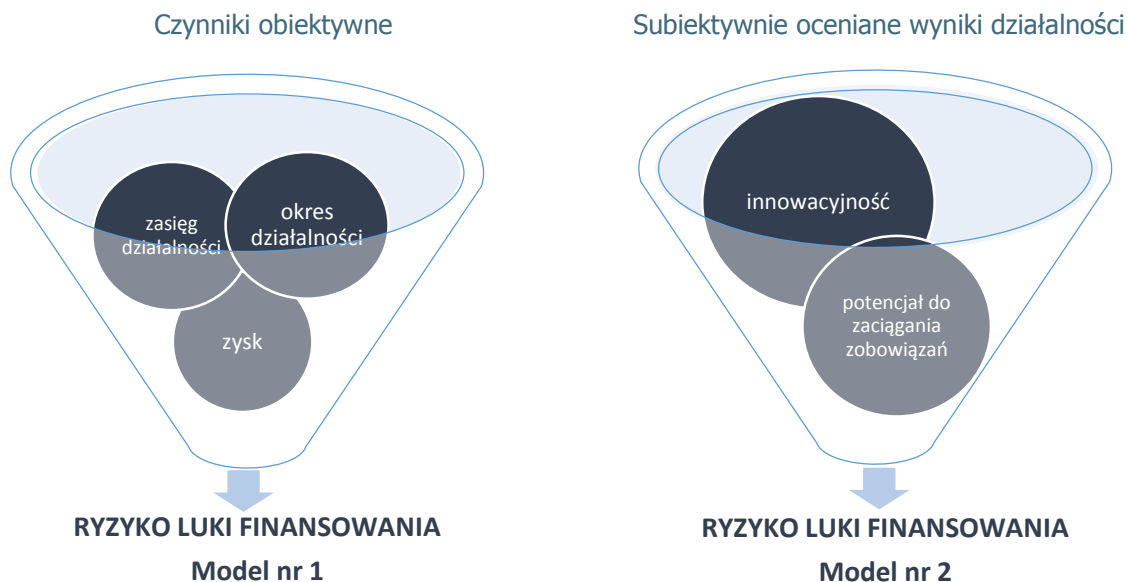
Zestawiając równocześnie omawiane wcześniej cechy i uwzględniając je jednocześnie w roli zmiennych objaśniających w modelu regresji logistycznej¹⁵, pozwalającym na oszacowanie ryzyka luki finansowania można wskazać, że najważniejsze – na tle jego pozostałych charakterystyk obiektywnych – znaczenie dla występowania luki finansowania mają przede wszystkim zasięg działalności, zysk oraz okres działalności przedsiębiorstwa. Spośród czynników ocenianych subiektywnie przez badanych, dotyczących wyników ekonomiczno-finansowych prowadzonej działalności, największe znaczenie odgrywa innowacyjność oraz potencjał do zaciągania zobowiązań – Rysunek 5.

W przypadku przedsiębiorstw o krótszej historii rynkowej (do 3 lat) ryzyko wystąpienia luki finansowania jest nieco ponad trzykrotnie (3,2 razy) wyższe niż w przypadku podmiotów, które powstały przed 2000 r. Z kolei dla podmiotów uruchomionych w latach 2000-2009 ryzyko to jest średnio 1,3-krotnie wyższe. Znaczenie odgrywa także, jak podkreślano, zasięg działalności: w porównaniu z firmami działającymi na rynkach międzynarodowych, ryzyko luki finansowania jest średnio 1,1-razy wyższe w firmach o zasięgu lokalnym i 1,9-razy wyższe przy zasięgu regionalnym. W porównaniu z firmami o zasięgu międzynarodowym, te ukierunkowane tylko na rynki krajowe (o zasięgu ogólnopolskim) mają to ryzyko średnio o 42% niższe. Z kolei biorąc pod uwagę zysk, wyraźnie widoczny jest wzrost ryzyka luki finansowania wraz z pogarszaniem się wyniku finansowego – w porównaniu z firmami o zysku rzędu przynajmniej 0,5 mln zł, prawdopodobieństwo to jest średnio 2,7

¹⁵ Wykorzystano w tym celu model regresji logistycznej, pozwalającej na oszacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia luki finansowania. Badano, czy i jeśli tak, to jak poszczególne cechy przedsiębiorstw przyczyniają się do zwiększenia ryzyka znalezienia się w luce finansowania inwestycji. Z uwagi na duże straty liczebności próby przy analizie wszystkich czynników jednocześnie, zdecydowano o uwzględnieniu ich w dwóch grupach: (1) czynniki obiektywne, w tym zwłaszcza „cechy demograficzne”, jak wielkość zatrudnienia, forma prawna działalności, jej okres oraz zasięg działalności oraz wybrane cechy sytuacji finansowej – obroty i zysk, (2) wyniki działalności, mierzone poprzez ocenę poziomu zadłużenia, innowacyjności, rentowności sprzedaży, płynności oraz zmiany potencjału do zaciągania zobowiązań. Co istotne, model ten pozwala na ocenę znaczenia danej cechy na tle innych, a więc bada się współwystępowanie różnych czynników i ich łączny wpływ na ryzyko luki finansowania. Takie podejście umożliwia wskazanie czynników ryzyka luki przy założeniu *ceteris paribus* (tzn. przy umownym założeniu, że poziom innych czynników jest stały dla wszystkich przedsiębiorstw). Modele charakteryzują się dobrymi własnościami statystycznymi (dla modelu nr 1: w teście Hosmera-Lemeshowa p jest bliskie 1, zaś w teście zbiorowym współczynników modelu p jest bliskie 0; współczynnik R² Nagerkelkego jest jednak niski – 0,092; dla modelu nr 1: w teście Hosmera-Lemeshowa p = 0,223, zaś w teście zbiorowym współczynników modelu p jest bliskie 0; współczynnik R² Nagerkelkego jest raczej niski – 0,142).

razy wyższe niż dla mających zysk między 100 a 500 tys. zł, 4,6 razy wyższe – przy zysku 50-100 tys. zł i aż 5,4 razy wyższe przy zysku poniżej 50 tys. zł.

Rysunek 5. Główne czynniki ryzyka luki finansowania (wariant 1) przedsiębiorstw w województwie lubelskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

W porównaniu z firmami o wysokiej ocenie innowacyjności, ryzyko luki finansowania jest średnio 1,7-krotnie wyższe w firmach o przeciętnym jej poziomie i ponad 4-krotnie wyższe w firmach, w których innowacyjność jest niska. Z kolei w przypadku firm, których potencjał do zaciągania zobowiązań zmalał, ryzyko luki finansowania jest średnio 1,058-krotnie wyższe w firmach, w których potencjał w tym zakresie nie uległ zmianie i 2-krotnie wyższe w firmach, w których potencjał ten wzrósł.

„Typowy” podmiot, którego dotyka luka finansowania, jest to zatem przedsiębiorstwo rozpoczynające swoją działalność, ograniczającą ją lokalnie lub regionalnie, o niskim zysku, a także o niskiej innowacyjności i malejącym potencjale do zaciągania zobowiązań. Dodajmy, że na tle tych czynników mniejsze znaczenie odgrywają choćby wielkość zatrudnienia, obroty, forma prawna, a także sytuacja ekonomiczno-finansowa mierzona płynnością finansową, rentownością sprzedaży, poziomem zadłużenia.

Podobne założenia metodyki szacowania luki finansowania przyjęto w przypadku firm innowacyjnych. Ponieważ badanie firm innowacyjnych prowadzone było w oparciu o inne narzędzie badawcze, w którym – z uwagi na nieco inne cele tego badania – skoncentrowano się na pracach badawczo-rozwojowych, w takim właśnie kontekście szacowana też była luka finansowania. Przyjęto (analogicznie, jak w cytowanym już badaniu POIR, 2014), że luka finansowania wystąpiła wówczas, gdy przedsiębiorstwo nie finansowało inwestycji B+R ze środków zwrotnych z sektora bankowego, jako uzasadnienie wskazując przynajmniej jeden z następujących powodów: (a) ubiegaliśmy się o kredyt/pożyczkę, ale nie zostały one nam przyznane, (b) byliśmy przekonani, że nie dostaniemy kredytu z banku na finansowanie działań badawczo-rozwojowych, bo banki nie finansują takich działań, (c) nie ubiegaliśmy się o kredyt na działalność badawczo-rozwojową, bo nie mieliśmy pewności, czy projekt przyniesie wystarczające zyski, aby spłacić kredyt, (d) nie ubiegaliśmy się o kredyt/pożyczkę w banku, bo banki nie udzielają kredytów/pożyczek firmom takim jak nasza, (e) oferta sektora bankowego była mało korzystna. Dodatkowo, do grupy tej włączono również te podmioty, które (f) nie realizowały w ostatnich trzech latach pac B+R, uzasadniając to brakiem wystarczających

środków finansowych. W tak zdefiniowanej luce finansowania znajduje się 20% przedsiębiorstw innowacyjnych.

Innowacyjne firmy będące w luce finansowania to również firmy o mniejszym potencjale rynkowym – częściej firmy: o krótkiej historii rynkowej (działające poniżej 3 lat – 50% wobec 17-20% dla pozostałych), raczej mikro lub małe (ok. 21%) niż średnie (18%), o mniejszym zysku (41%, wobec nawet tylko 13% przy zysku powyżej 0,5 mln zł) i obrotach (do 2 mln zł – 25%, powyżej tej kwoty – 18%). Żadna z firm o zasięgu międzynarodowym nie znajduje się w luce (wobec 15-25% pozostałych). Podobnie sytuacja ma miejsce w przypadku spółek prawa cywilnego (wobec ok. 23% pozostałych). Estymacja modelu regresji logistycznej nie doprowadziła jednak do wykazania, że w przypadku firm innowacyjnych w województwie lubelskim choć jeden z czynników jest – na tle innych – istotnie powiązany z ryzykiem luki finansowania.

Plany inwestycyjne przedsiębiorstw a luka finansowania

W ciągu najbliższych trzech lat **66% przedsiębiorstw** w województwie lubelskim **planuje działalność inwestycyjną**, przy czym częściej są to średnie (76%) niż małe (66%) i mikroprzedsiębiorstwa (63%), a tym bardziej niż samozatrudnieni (50%). Nie planuje inwestycji 30% przedsiębiorstw, w tym 34% mikro, 28% - małych i 19% średnich firm (w przypadku pozostałych plany nie są skonkretyzowane). **Występowanie luki finansowania** przy wcześniejszych inwestycjach, ani **nieuzyskanie w przeszłości środków zewnętrznych nie mają istotnego wpływu na dalsze plany inwestycyjne** przedsiębiorstw w województwie lubelskim, tj. nie powstrzymuje ich przed inwestycjami. Podkreślimy, że nieplanowanie inwestycji uzasadniano przede wszystkim: (1) brakiem takiej potrzeby (17%), **brakiem wystarczających środków finansowych (7%)**, brakiem czasu (1%) bądź innymi czynnikami (8%, w tym głównie niekorzystnymi warunkami otoczenia¹⁶).

W ciągu najbliższych trzech lat przedsiębiorstwa planują rzadziej inwestycje mające bezpośrednio związek z podniesieniem efektywności energetycznej lub ograniczeniem ilości wytwarzanych odpadów (12%) niż te o bardziej ogólnym charakterze (24%). Są to przede wszystkim: zakup środków trwałych (33%), środków transportu (28%), rzadziej inwestycje w ICT (20%) i inwestycje budowlane (17%). Inwestycje proekologiczne znacznie częściej podejmują średnie firmy (29%) niż małe (13%) i mikro (7%). W podobnym stopniu służą one podniesieniu efektywności energetycznej (11%) i termomodernizacji (9%). Pozostałe typy inwestycji (o bardziej ogólnym charakterze) planuje 34% średnich, 24% małych i 22% mikroprzedsiębiorstw. Zakup środków transportu nieco częściej rozważają średnie firmy (32%) niż mikro (27%) i małe (25%), podobnie jest w przypadku środków trwałych – 36% średnich (wobec 34% mikro i 30% małych). Dla ICT analogiczne odsetki są na poziomie 30%, 2% i 13%. Inwestycjami budowlanymi zainteresowane są w podobnym stopniu mikro, małe i średnie firmy. Działania te podejmowane mają być głównie celem unowocześnienia procesu produkcji/procesu świadczenia usług (43%) lub poszerzenia oferty (36%), rzadziej – ekspansją na rynki zagraniczne (11%) czy wdrożeniem wyników prac B+R (6%).

¹⁶ Warto w tym miejscu przytoczyć inne wskazywane przez respondentów powody – są wśród nich przede wszystkim uwarunkowania otoczenia, w tym zwłaszcza załamanie rynku, kryzys, niekorzystna koniunktura, niestabilna sytuacja ekonomiczna, „transport zaczął przynosić marne efekty”, „ubogi rynek”, brak rynku zbytu, „zbyt duża konkurencja”, nieprzychylność państwa, „brak dostępu do normalnych środków, dotacje to ściema, tylko dla wybranych osób”, brak odpowiednich dotacji, brak perspektyw działalności w Polsce, brak programu dla firm (są tylko dla osób indywidualnych). Są to również uwarunkowania specyficzne dla danego podmiotu: czasowe ograniczenia wynikające z podpisanych umów, np. najmu, pilniejsze potrzeby, brak ochoty do podejmowania ryzyka, brak perspektyw zwiększenia zyskowności tych przedsięwzięć, przedemerytalny wiek właściciela, specyficzny profil działalności, np. branża na wymiarciu (zakład fotograficzny) czy też działalność niewymagająca inwestycji, polityka firmy, „to co mamy, jest wystarczające”, konieczność spłaty dotychczas zaciągniętych kredytów.

Oczekiwana wartość inwestycji różni się ona dla różnych ich typów, ale i – co dość oczywiste – dla przedsiębiorstw o różnej wielkości (najważniejsze dane zawiera Tabela 21). Najwyższa jest planowana wartość inwestycji budowlanych – mediana na poziomie 380 tys. zł wobec 106 tys. zł dla środków trwałych, 83 tys. zł dla środków transportu oraz 36 tys. zł dla inwestycji w ICT. Połowa mikroprzedsiębiorstw planuje wydać na inwestycje budowlane – przynajmniej 266 tys. zł, na środki trwałe nie więcej niż 62 tys. zł, na środki transportu – nie więcej niż 59 tys. zł, zaś na ICT – nie więcej niż 25 tys. zł. W przypadku małych przedsiębiorstw analogiczne kwoty są na poziomie 362 tys. zł, 250 tys. zł, 59 tys. zł 47 tys. zł, zaś dla średnich – 876 tys. zł dla inwestycji budowlanych, 525 tys. zł dla środków trwałych, dla środków transportu – 182 tys. zł, podczas gdy dla inwestycji w ICT – 82 tys. zł.

Tabela 21. Planowana wartość inwestycji według typu inwestycji i wielkości zatrudnienia

Wyszczególnienie	Zakup środków trwałych (33% MŚP)				Inwestycje budowlane (17% MŚP)				Zakup środków transportu (28% MŚP)				ICT (20% MŚP)			
	ogółem	MM	M	Ś	ogółem	MM	M	Ś	ogółem	MM	M	Ś	ogółem	MM	M	Ś
w % (100% - przedsiębiorstwa planujące określony typ inwestycji)																
do 25 tys. zł	14,8	21,1	6,5	2,8	1,1	1,9	.	.	8,3	11,5	7,7	.	32,7	46,0	21,4	10,0
25-50 tys. zł	14,2	20,2	6,5	2,8	9,0	11,1	5,9	5,6	21,4	29,9	19,2	.	28,0	33,3	28,6	16,7
50-100 tys. zł	17,0	19,3	16,1	11,1	7,9	9,3	11,8	.	26,9	27,6	19,2	31,3	14,0	7,9	21,4	23,3
100-250 tys. zł	16,5	15,6	19,4	16,7	14,6	20,4	11,8	.	21,4	17,2	19,2	34,4	5,6	3,2	7,1	10,0
250-500 tys. zł	14,2	7,3	29,0	22,2	24,7	25,9	23,5	22,2	6,9	2,3	19,2	9,4	4,7	.	7,1	13,3
0,5-1 mln zł	5,7	2,8	6,5	13,9	11,2	9,3	5,9	22,2	4,8	2,3	3,8	12,5	1,9	.	7,1	3,3
1-3 mln zł	6,3	2,8	9,7	13,9	9,0	7,4	17,6	5,6	3,4	2,3	.	9,4	1,9	1,6	.	3,3
3-5 mln zł	2,3	1,8	.	5,6	6,7	5,6	11,8	5,6	0,7	.	3,8	.	0,9	.	.	3,3
5-10 mln zł	2,3	0,9	3,2	5,6	5,6	.	5,9	22,2	0,7	.	.	3,1	.	.	.	.
10-50 mln zł	.	.	.	.	1,1	.	.	5,6	.	.	.	.	.	.	.	.
Nie wiem	6,8	8,3	3,2	5,6	9,0	9,3	5,9	11,1	5,5	6,9	7,7	.	10,3	7,9	7,1	16,7
w tys. zł																
Mediana wartości inwestycji	106	62	250	525	380	266	362	876	83	59	100	182	36	25	47	82

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

Odnosząc liczbę podmiotów planujących określone działania inwestycyjne do ogółu populacji, poddamy analizie potencjalne źródła ich finansowania (Tabela 22). Dane te wskazują, że **w latach 2015-2020 luka finansowania nadal będzie występować w woj. lubelskim**. Pomimo tego, że dla każdego typu inwestycji istotnym źródłem finansowania mają pozostać środki własne, **prawie połowa przedsiębiorstw planuje sięgnąć również po środki zewnętrzne, bądź wyłącznie z nich finansować inwestycje**. Znacznie większe ryzyko luki finansowania wystąpi w przypadku mikro i małych firm niż średnich firm. Wykorzystanie środków zewnętrznych przewidują zwłaszcza firmy osób fizycznych (51%) lub spółki prawa handlowego (50%), o większym zasięgu działalności (krajowym lub międzynarodowym – 52-54%). Mniej jednoznaczne wyniki uzyskano według wysokości obrotu oraz zysku – środki zewnętrzne planują stosować zwłaszcza firmy o obrotach rzędu 100-500 tys. zł lub 2-10 mln zł oraz o zysku 50-100 tys. zł i powyżej 500 tys. zł. Praktycznie nie ma w tym względzie znaczenia wielkość zatrudnienia i okres działalności (choć nieco rzadziej na własne środki mogą liczyć firmy o najdłuższej historii rynkowej). Jak podkreślano, na środki własne mogą liczyć częściej średnie przedsiębiorstwa, choć i one nie są w stanie zaspokoić zapotrzebowania na środki potrzebne do sfinansowania inwestycji, zwłaszcza budowlanych (udział jest analogiczny dla firm różnej wielkości).

Zwróćmy uwagę na jeszcze jedną kwestię – pozorną sprzeczność wynikającą z porównania kwoty planowanych inwestycji i przewidywanego wsparcia zewnętrznego: mediana tej drugiej jest wyższa od mediany wartości planowanej inwestycji. Wynika to z tego, że ograniczenie się do środków własnych skutkuje tym, że podejmowane inwestycje są niższe. W przypadku środków trwałych mediana ich wartości wynosi wówczas 42 tys. zł, dla środków transportu – 46 tys., dla inwestycji budowlanych – 87 tys. zł, zaś dla inwestycji w ICT – zaledwie 4 tys. zł.

Środki własne stanowią zatem istotne źródło finansowania potencjalnych inwestycji, jednak większość przedsiębiorstw planuje je łączyć z finansowaniem zewnętrznym.

Popularność źródeł zewnętrznych pozostaje w związku z typem inwestycji – **dominują** przy tym trzy z nich: **dotacja, kredyt lub leasing**. Dotacja wskazywana była zwłaszcza w przypadku inwestycji w środki trwałe i ICT, podczas gdy dla inwestycji budowlanych w równym stopniu był to kredyt lub pożyczka bankowa. W przypadku zakupu środków transportu zdecydowanie najważniejszy jest leasing.

Wysokość oczekiwanego wsparcia zewnętrznego jest najwyższa w przypadku inwestycji budowlanych – połowa firm planuje ubiegać się o środki w wysokości minimum 460 tys. zł, przy czym w przypadku średnich firm jest to przynajmniej 3 mln zł. Średnie firmy planują też dość wysokie wsparcie nakładów na środki trwałe (mediana rzędu 750 tys. zł, podczas gdy dla środków transportu jest to 138 tys. zł, zaś dla inwestycji w ICT – 150 tys. zł). Mikroprzedsiębiorstwa potrzebują średnio od 31 (ICT) do 217 tys. zł (inwestycje budowlane), zaś małe firmy – od 63 do 375 tys. zł.

Tabela 22. Planowane źródła i wysokość przewidywanego zewnętrznego finansowania inwestycji według wielkości zatrudnienia i typu inwestycji^a

Wyszczególnienie	Zakup środków trwałych				Inwestycje budowlane				Zakup środków transportu				ICT			
	ogółem	MM	M	Ś	ogółem	MM	M	Ś	ogółem	MM	M	Ś	ogółem	MM	M	Ś
w % (100% - ogół przedsiębiorstw)																
Środki własne firmy/właścicieli firmy	22,8	20,9	21,0	30,7	12,5	11,8	12,4	14,9	15,9	14,0	16,2	21,8	15,9	14,0	10,5	27,7
Dotacja	16,1	15,6	15,2	18,8	7,2	7,5	3,8	9,9	5,5	6,2	1,9	6,9	8,3	7,8	5,7	12,9
Kredyt/pożyczka z sektora bankowego	10,4	10,9	11,4	7,9	8,3	8,7	6,7	8,9	6,1	6,2	6,7	5,0	3,2	4,0	1,9	2,0
Leasing	7,0	6,2	9,5	6,9	0,6	0,3	1,0	1,0	13,5	13,4	12,4	14,9	0,9	1,2	1,0	.
Pożyczka od instytucji spoza sektora bankowego	0,8	0,6	.	2,0	0,4	0,3	.	.	.	.	.	.	0,4	.	1,0	1,0
Wkład kapitałowy inwestora instytucjonalnego	0,2	0,3	.	.	0,4	0,3	1,0	.	0,2	0,3	.	.	0,4	0,6	.	.
Pożyczka od rodziny/znajomych	0,4	0,6	.	.	.	.	.	.	0,2	0,3	.	.	0,6	0,9	.	.
Inne	0,4	0,6	.	.	0,2	.	1,0	.	.	.	.	.	0,2	0,3	.	.
Nie zastanawialiśmy się nad tym	1,3	1,6	1,0	1,0	0,2	0,3	.	.	0,9	1,2	1,0	.	0,4	0,6	.	.
w tys. zł																
Mediana wysokości wsparcia ^b	108	75	160	750	460	217	375	3000	97	41	100	138	42	31	63	150

^a MM – mikro, M – małe, Ś – średnie przedsiębiorstwa; ^b - mediana wyznaczona została przy uwzględnieniu rozkładu odpowiedzi przedstawicieli przedsiębiorstw planujących określony typ inwestycji (a nie ogółu przedsiębiorstw).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

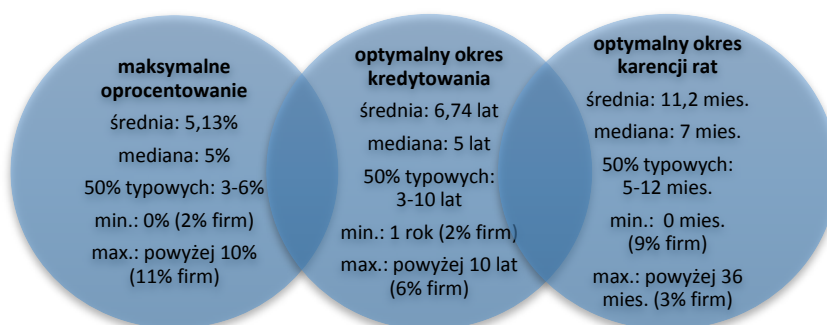
Nieuzyskanie **dotacji** skutkować będzie, według deklaracji badanych, ograniczeniem planowanych działań, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw. Niemniej jednak zwykle planowana inwestycja przynajmniej

częściowo zostanie zrealizowana – dotyczy to 67-68% planujących zakup środków trwałych i/lub inwestycje w ICT, 52% dla środków transportu, 37% dla inwestycji budowlanych i ok. 60% dla inwestycji proekologicznych. Niezależnie od uzyskania dotacji 9% podmiotów planuje zrealizować całą inwestycję w zakup środków trwałych, 21% – całkowitą inwestycję budowlaną, 27% - zakup środków transportu, 33% - inwestycję w ICT.

Jak podkreślano, **leasing** stanowi istotne źródło finansowania planowanych inwestycji w środki transportu, ewentualnie w środki trwałe. Oczekiwana maksymalna wysokość miesięcznej raty leasingowej jest zróżnicowana – w przypadku środków trwałych połowa firm jest w stanie zaakceptować ratę powyżej 4 tys. zł (niektórzy rzędu 10-30 tys. zł, a nawet 100 tys. zł), jednak z drugiej strony prawie 30% akceptuje maksymalnie 2 tys. zł (w tym 22% - 1-2 tys. zł). W przypadku środków trwałych akceptowalna rata do 2 tys. zł dotyczy już prawie połowy przedsiębiorstw planujących sfinansowanie przyszłych inwestycji z leasingu, choć i w tym przypadku udział akceptujących ratę powyżej 4 tys. zł jest dość duży – ok. 25%. Leasing przy inwestycjach budowlanych jest rzadko przewidywany, przy czym rata jest tu rzecz jasna większa – nie ma wskazań poniżej 3 tys. zł (dla ICT, rata – również rzadko przewidywana – zwykle nie przekracza 2 tys. zł). Małe i średnie firmy częściej (ok. 60% dla środków trwałych i ok. 40% dla środków transportu) są w stanie zaakceptować ratę wyższą, powyżej 4 tys. zł (dla mikroprzedsiębiorstw analogiczne odsetki sięgają 35% i 15%, mikrofilmy zwykle są w stanie udźwignąć ratę rzędu maksymalnie 2 tys. zł). Jeśli natomiast chodzi o optymalny, oczekiwany czas obowiązywania umowy leasingowej, w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw na pierwszy plan wybijają się dwa okresy: 2-3 lata (37%) i 4-5 lat (42%), zaś w przypadku mikropodmiotów w podobnym stopniu jest to okres 4-5 lat (36%), 2-3 lata (30%) i 3-4 lata (25%). Zarówno krótki - maksymalnie dwuletni, ale i długi - ponad pięcioletni - okres spłat nie jest preferowany przez przedsiębiorstwa, niezależnie od ich wielkości (odpowiednio, 10% i 2% wskazań).

Jeśli chodzi o **kredyt lub pożyczkę bankową przeznaczoną na cele inwestycyjne**, oczekiwane średnie oprocentowanie sięga 5,13%, a połowa osób oczekuje maksymalnie 5% (Rysunek 6).

Rysunek 6. Oczekiwania dotyczące warunków kredytowania planowanych inwestycji – wybrane charakterystyki



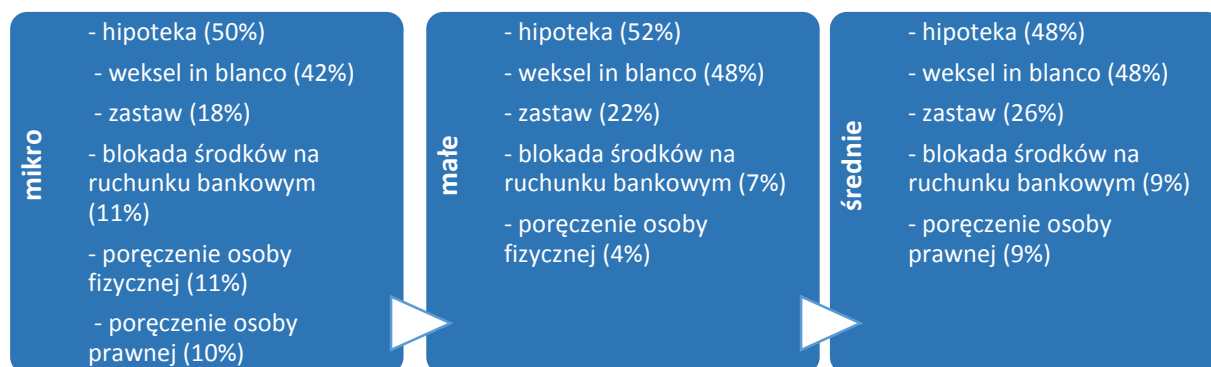
Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

Optymalny okres kredytowania powinien sięgać (średnio rzecz biorąc) 6,74 lat, połowa osób uważa, że przynajmniej 5 lat, a okres karencji – ok. 11 miesięcy (połowa osób wskazuje na przynajmniej 7 miesięcy). Jeśli weźmiemy pod uwagę połowę najbardziej typowych wypowiedzi, to można wskazać, że oprocentowanie takiego kredytu powinno mieścić się między 3 a 6%, okres spłat – między 3 a 10 lat (na 10 lat wskazywał co trzeci planujący kredyt przedsiębiorca), zaś okres karencji – między 5 a 12 miesięcy. Oczekiwania co do oprocentowania kredytu rosną wraz z wielkością firmy, tj. im większa firma, tym lepsze warunki jest w stanie wynegocjować, a w związku z tym oczekuje niższego

oprocentowania kredytu – średnie firmy oczekują przeciętnie ok. 3%, małe – ok. 4,5%, zaś mikro – liczą się z oprocentowaniem ok. 5%. Średnie firmy oczekują też najdłuższego okresu karencji – mediana na poziomie 11 miesięcy wobec 6 dla mikro i małych firm (choć i w przypadku małych podmiotów są takie, które oczekiwałyby znacznie dłuższego okresu karencji, o czym może świadczyć wyraźnie wyższa od mediany średnia arytmetyczna – 10,64 miesięcy; 24% małych firm akceptuje dopiero 12 miesięcy, a 16% - 24 miesiące, a 4% - nawet 36 miesięcy). W odniesieniu do okresu kredytowania, mediana jest taka sama dla wszystkich typów firm (wg wielkości zatrudnienia). Niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa, ok. 70-80% przedsiębiorców oczekiwałoby decyzji kredytowej w ciągu nie więcej niż 1 miesiąca (w tym 31% mikro i 26% małych firm, 39% średnich wskazuje na okres do dwóch tygodni).

We wszystkich typach przedsiębiorstw (według kryterium ich wielkości) najważniejsze są dwie formy ewentualnego – w sytuacji realizacji inwestycji – zabezpieczenia kredytu lub pożyczki inwestycyjnej: hipoteka i weksel in blanco (Rysunek 7). Niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa, preferuje je mniej więcej połowa podmiotów. Na trzecim miejscu jest zastaw – nieco lepiej postrzegany przez średnie firmy (26%) niż małe (22%) i mikro (18%). Kolejne formy zabezpieczenia są rzadziej wybierane – blokada środków na rachunku bankowym uwzględniana jest przez podmioty różnej wielkości, nieco częściej przez mikroprzedsiębiorstwa (11%) niż średnie (9%) i małe (7%). Maleje znaczenie poręczeń majątkowych, choć nadal ok. 10% mikrofirm rozważa poręczenie osoby fizycznej i/lub prawnej. Małe firmy biorą pod uwagę poręczenie osoby fizycznej (tylko 4%), zaś średnie – prawnej (9%).

Rysunek 7. Preferowane formy zabezpieczenia kredytu na sfinansowanie planowanych inwestycji według wielkości przedsiębiorstwa



Jako 100% przyjęto liczbę przedsiębiorstw w danej klasie wielkości, planujących wykorzystanie kredytu lub pożyczki bankowej do sfinansowania inwestycji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

W ciągu najbliższych dwóch lat większość przedsiębiorstw (68%) nie zamierza ubiegać się o **kredyt lub pożyczkę obrotową**, a jeśli nawet jest inaczej to kwota planowanego kredytu jest raczej niska – dla połowy firm nie przekracza 250 tys. zł (choć niektóre firmy wskazały na przedziały od 3 do 50 mln zł, 14% - na 250-500 tys. zł, po 10% na 0,5-1 mln zł lub 1-3 mln zł). Oczekiwany okres karencji w spłacie rat powinien wahać się między 0 a 24 miesiące. Również w przypadku kredytów obrotowych najbardziej odpowiednim zabezpieczeniem byłby weksel in blanco lub hipoteka, ewentualnie (trzykrotnie rzadziej) blokada środków na rachunku bankowym, zastaw lub poręczenie osoby prawnej lub fizycznej. Pojedyncze osoby wymieniały też poręczenie BIK lub budżetu państwa, kredyt kontraktowy, ubezpieczenie kredytu lub po prostu obrót firmy.

Podmioty planujące skorzystanie z kredytu lub pożyczki na cele inwestycyjne lub na obrót rzadko rozważają skorzystanie z ich poręczeń – 75% wprost deklaruje, że nie będzie tego robić, zaś po 8% firm z tej grupy planuje ubiegać się o poręczenie z funduszu doręczeniowego i/lub z innych źródeł (poręczenie miałyby obejmować zwykle do 50% kwoty kredytu, w tym 28% osób wskazało na 41-50%, są też jednak tacy którzy chcieliby poręczenia prawie całej kwoty).

Wkład własny 60% inwestycji finansowanych ze środków zewnętrznych, dotyczących środków trwałych, nie przekroczy 30% (w tym dla 7% podmiotów sięgać ma do 10%, dla 21% - 10-20%), a dla prawie 90% inwestycji będzie stanowił nie więcej niż połowę ich wartości. W przypadku inwestycji budowlanych, z uwagi na ich znaczną wartość, oczekuje się niższego wkładu własnego – 55% planujących je wskazuje wprawdzie na maksymalnie 30%, jednak (aż) po 20% - na nie więcej niż 10% i 10-20%. Również w przypadku środków transportu ok. 60% podmiotów planujących ich zakup oczekuje wkładu na poziomie maksymalnie 30%, w tym już tylko 10% - na poziomie do 10%, a po ok. 25% - od 10 do 20% lub od 20 do 30%. Dla inwestycji w ICT analogiczne odsetki są na poziomie 70% (w tym 18% - do 10% inwestycji, 33% - między 10 a 20%, 20% - między 20 a 30%).

Jeśli chodzi firmy innowacyjne, inwestycje w B+R planuje podjąć w ciągu najbliższych trzech lat połowa z nich, przy czym tylko w przypadku 15% mają to być innowacje na skalę światową. Co ważne, inwestycje te mają się zakończyć wdrożeniem (90% wskazań). Planowana kwota raczej nie przekroczy 5 mln zł (84%), zwykle zaś (55%) – 500 tys. zł, zaś na wdrożenie – w przypadku połowy firm – planowane jest nie więcej niż 500 tys. zł (choć dla 17% innowatorów będzie to kwota między 1 a 5 mln zł). Prawie wszyscy planujący inwestycję liczą na zwrot z niej, w tym 2/3 – zdecydowanie są takiego zdania, zdając sobie jednocześnie sprawę, że są to inwestycje długofalowe (90% wskazywało na okres powyżej roku, w tym 10% - powyżej 5 lat). 80% z tych firm planuje wykorzystać środki własne, 41% - kredyt lub pożyczkę z sektora bankowego, 16% - leasing. Bardzo popularna jest pod tym względem dotacja, po którą planuje sięgnąć 82% firm. Co ciekawe, sporym zainteresowaniem cieszyć się będzie, w opinii przedstawicieli firm innowacyjnych, wkład kapitałowy inwestora (12% wskazań) – zapotrzebowanie to jest większe niż np. na pożyczkę z sektora pozabankowego (6%), czy pożyczkę od rodziny czy znajomych (2%). Planowana kwota kredytu 81% inwestycji podejmowanych przez firmy innowacyjne nie przekroczy, według deklaracji badanych, 500 tys. zł, u połowy z nich – 100 tys. zł, u 1/4 - 50 tys. zł. W przypadku ewentualnego niepowodzenia w staraniach o dotację, firmy innowacyjne odłożą podjęcie prac B+R (47% z planujących innowacje) i/lub ograniczą zakres, a tym samym koszt tych prac (35%) bądź zrezygnują z nich (22%). Jedynie dla 6% badanych odmowa nie będzie miała znaczenia dla planowanych działań badawczo-rozwojowych. Brakującą kwotę 44% planujących dotację zamierza uzupełnić środkami pozyskanymi z kredytu lub pożyczki. W przypadku środków na obrót, miałyby to być głównie środki krótkookresowe (dla 3/4 podmiotów). Oczekiwany okres karencji miałby być dość długi (dla połowy z nich – przynajmniej 12 miesięcy). Optymalnym zabezpieczeniem miałby być weksel in blanco (35% planujących inwestycje) lub hipoteka (24%). Znacznie rzadziej (2-6%) wskazywano na poręczenie osoby prawnej lub fizycznej, zastaw lub blokadę środków na rachunku bankowym, jedna osoba wskazała na poręczenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Firmy innowacyjne oczekują też przyspieszenia procedur – co czwarta firm oczekuje załatwienia formalności w okresie do dwóch tygodni, 37% - od 2 tygodni do miesiąca, 16% - od 1 do 3 miesięcy, choć są i takie firmy, które są w stanie zaakceptować półroczne procedury. Jeśli chodzi o wdrożenie innowacji, tu również głównym źródłem finansowania będą środki własne (wskazane przez 75% innowatorów) i dotacja (71%), a także kredyt lub pożyczka bankowa (37%), leasing (20%), wkład kapitałowy (8%).

Jak wcześniej podkreślano, część funkcjonujących w woj. lubelskim przedsiębiorstw (7,5% ogólnej populacji) nie planuje podejmować inwestycji tłumacząc to brakiem wystarczających środków finansowych. Jeśli jednak takie środki pozyskałyby, dokonałyby inwestycji w środki trwałe (31% tej

grupy), środki transportu (23%) lub zakupu nieruchomości (18%), znacznie rzadziej byłyby to inwestycje w ICT lub energetyczne. Przewidywana kwota ewentualnych wydatków jest dość zróżnicowana - zwykle jest to 51-100 tys. zł (23% tej grupy) lub 25-50 tys. zł (15%) bądź też (po 13%) 100-250 tys. zł/250-500 tys. zł (15% planowałyby wydać ponad 500 tys. zł).

W nowej perspektywie programowania 2014-2020, przedsiębiorstwa w województwie lubelskim są całkiem dobrze zorientowane co do możliwości finansowania inwestycji.

Niemniej jednak nie dotyczy to wszystkich obszarów. 67% przedstawicieli przedsiębiorstw (60% średnich, ok. 40% mikro i małych) potwierdziło, że słyszeli o możliwości uzyskania wsparcia na realizację różnego rodzaju działań inwestycyjnych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego (RPO WL) na lata 2014-2020. Całkiem dobra jest też wiedza o funduszach pożyczkowych i poręczeniowych. 39% przedstawicieli firm (37% średnich, 25% mikro i 15% małych) słyszało o działających w województwie lubelskim funduszach pożyczkowych zasilanych środkami z RPO WL, oferujących preferencyjnie oprocentowane pożyczki. 30% podmiotów (28% średnich, 17-8% mikro i małych) wie o funduszach poręczeniowych zasilonych środkami z RPO WL, oferujących poręczenia kredytów/pożyczek dla firm. Niemniej jednak ponad połowa (55%) firm nie posiada informacji o żadnym z nich. Na pytanie o to, czy znają choć jedną instytucję, która oferuje pożyczki ze środków RPO WL, tylko 10% ogółu badanych udzieliło odpowiedzi twierdzącej, wymieniając Agencję Rozwoju Regionalnego, ARiMR, Agencję Rynku Rolnego, Wojewódzki Urząd Ochrony Środowiska, Urząd Marszałkowski, Bank Ochrony Środowiska, BGŻ, WBK, Lubelską Agencję Wspierania Przedsiębiorczości, Lubelską Fundację Rozwoju, Biłgorajską Agencję Rozwoju Regionalnego, Fundację Rozwoju Lubelszczyzny, Podlaską Fundację Rozwoju Regionalnego, Fundację Puławskie Centrum Przedsiębiorczości, Lokalną Grupę Działania, inkubator przedsiębiorczości, bank, firmę leasingową, urząd pracy. Jeśli chodzi o instytucje udzielające poręczeń ze środków RPO WL, wiedza na ich temat jest jeszcze niższa – zaledwie 4% badanych potwierdziło, że je zna, wymieniając: Lubelską Agencję Wspierania Przedsiębiorczości, Lubelską Agencję Rozwoju, Lubelską Fundację Przedsiębiorczości, Urząd Marszałkowski. W obu przypadkach wymieniano też nieistniejące w rzeczywistości instytucje, co świadczy o braku ugruntowanej wiedzy („coś słyszałem, ale nie jestem pewny, nie pamiętam”). Chodzi tu chociażby o przywoływaną Lubelską Fundację Przedsiębiorczości, Fundację Rozwoju Regionalnego, LASP, Lubelski Fundusz Pożyczkowy (tak naprawdę jest to Fundusz Pożyczkowy Lubelskiej Fundacji Rozwoju). Przytoczone dane wyraźnie wskazują na potrzebę prowadzenia dalszych działań upowszechniających wśród przedsiębiorstw województwa lubelskiego, promujących te instrumenty finansowe i dystrybuujące je instytucje.

2.2. Osoby fizyczne rozpoczynające działalność gospodarczą

Luka finansowa dla osób fizycznych zainteresowanych rozpoczęciem działalności gospodarczej została oszacowana w oparciu o dwa wskaźniki: wskaźnik szacujący liczbę osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą, które dysponują potencjalnie rentownymi projektami biznesowymi a nie mają dostępu do finansowania zewnętrznego na rynku oraz wskaźnik szacujący przeciętne zapotrzebowanie na środki finansowe na uruchomienie własnej działalności gospodarczej przez osoby fizyczne.

Oszacowania liczby osób fizycznych zainteresowanych rozpoczęciem działalności gospodarczej i znajdujących się w luce finansowej dokonamy w oparciu o dane statystyczne dotyczące osób rozpoczynających działalność gospodarczą w województwie lubelskim. W roku 2014 w województwie lubelskim zarejestrowano 15170 nowych, prywatnych biznesów, w tym 13166 założonych przez osoby

fizyczne prowadzące działalność gospodarczą¹⁷. Biorąc pod uwagę dłuższy okres (2008-2014) roczną grupę nowych podmiotów zakładanych przez osoby fizyczne można oszacować (średnia wartość) na 13450. Z całkowitej liczby nowo zarejestrowanych firm 97,5%¹⁸ stanowią firmy powstałe, jako nowe (w odróżnieniu od firm powstałych w wyniku przekształceń firm istniejących). Do oceny luki finansowej przyjmujemy, że średnia liczba firm założonych przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (czyli grupy najbardziej zbliżonej do grupy docelowej PI 8.iii), jako firmy nowe, w województwie lubelskim, wyniesie rocznie $13450 * 97,5\% = 13114$. GUS¹⁹ podaje, że większość osób fizycznych finansuje rozpoczęcie działalności gospodarczej ze środków własnych oraz pożyczek od rodziny i znajomych (83,1%). Tylko 3,6% z nich korzystało z kredytów bankowych. Dla oszacowania luki finansowej istotniejsze jest jednak poznanie odsetka osób, które ubiegały się o pożyczkę na rozpoczęcie działalności, ale im go odmówiono. Odsetek osób, które ubiegały się o finansowanie zwrotne ale im go odmówiono można oszacować na podstawie przeprowadzonego badania kwestionariuszowego na osobach fizycznych, które otrzymały dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej z Poddziałiań 6.1.3 i 8.1.2 oraz Działania 6.2 PO KL w województwie lubelskim²⁰. Z badania tego wynika, że 2,9% rozpoczynających działalność gospodarczą ubiegało się i nie otrzymało pożyczki. Podobny wynik otrzymano w badaniu analogicznej grupy beneficjentów w województwie podkarpackim (3,0%) i świętokrzyskim (3,8%)²¹. Głównymi powodami odmowy były: brak/niewystarczające zabezpieczenie pożyczki, brak wiarygodnych informacji o bieżącej sytuacji finansowej wnioskodawcy i brak historii kredytowej.

Na podstawie wyników przytaczanego powyżej badania można przyjąć, że w luce finansowej, w województwie lubelskim znajduje się **2,9%** populacji osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą. Odnosząc to do oszacowanej wcześniej średniorocznej liczebności osób fizycznych zakładających nowe firmy w województwie lubelskim (13114) można obliczyć, że liczba osób fizycznych zakładających nowe firmy w województwie lubelskim, które znajdują się w luce finansowej, wynosi (po zaokrągleniu) 380 osób rocznie.

Średnią wartość zapotrzebowania na środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne oszacujemy na podstawie danych dotyczących kosztów rozpoczęcia tej działalności.

Osoby które sfinansowały rozpoczęcie działalności gospodarczej w województwie lubelskim z dotacji z działań należących do komponentu regionalnego PO KL najczęściej (54% badanych²²) wnioskowały o maksymalną wartość dotacji (40 tys. zł). Jednak dość duża grupa beneficjentów dotacji zadowolala się kwotą do 10 tys. zł (29,6%). W efekcie średnia wartość udzielonej dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej wyniosła około 32 tys. zł²³.

Z kolei średnia wartość udzielonych, w ramach Działania 6.2 PO KL w województwie lubelskim, pożyczek wyniosła 41 680 zł²⁴. Jest ona zbliżona do średniej wartości pożyczek udzielanych z Działania 6.2 PO KL w innych województwach²⁵.

¹⁷ Dane Bank Danych Lokalnych GUS, 2014.

¹⁸ Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008–2012, GUS, Warszawa 2014

¹⁹ tamże

²⁰ Badanie CAWI/CATI beneficjentów Poddziałiań 6.1.3 i 8.1.2 oraz Działania 6.2 PO KL w województwie lubelskim (n=406)

²¹ WYG PSDB, Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w RPO WP 2014-2020, Rzeszów, 2014, WYG PSDB, Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w RPO WŚ 2014-2020, Kielce, 2014.

²² Badanie CAWI/CATI beneficjentów Poddziałiań 6.1.3 i 8.1.2 oraz Działania 6.2 PO KL w województwie lubelskim (n=406)

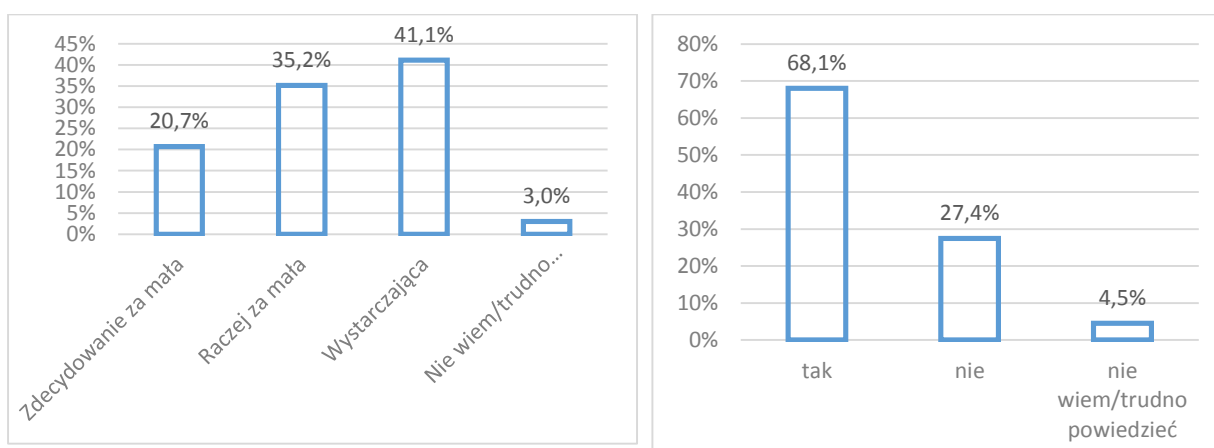
²³ Szacowanie na podstawie odpowiedzi beneficjentów, którzy wskazywali w jakich przedziałach kwotowych znalazła się kwota otrzymanej dotacji.

²⁴ Na podstawie informacji z WUP Lublin

Z wywiadów indywidualnych z odbiorcami pożyczek w województwie lubelskim wynika, że środki te były najczęściej niewystarczające na założenie działalności i były uzupełniane z innych źródeł. Potwierdzają to beneficjenci dotacji, z których 55,9% deklaruje (Rysunek 8), że otrzymane środki były niewystarczające i musiały być uzupełniane (68,1%) z innych środków. Były to głównie środki własne i rodziny beneficjentów (84,6%). Najczęściej (70,3%) wartość dodatkowych środków nie przekraczała 20 tys. zł (średnio ok. 11 tys. zł)²⁶. Oznaczałoby to, że całkowity koszt rozpoczęcia działalności gospodarczej w grupie docelowej dotacji w ramach komponentu regionalnego PO KL w perspektywie 2007-2013 w województwie lubelskim wynosi przeciętnie (32 tys. zł + 11 tys. zł) 43 tys. zł.

Rysunek 8.

a) Ocena wielkości otrzymanej dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej **b) Korzystanie z innych źródeł finansowania założenia działalności gospodarczej niż dotacja**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI beneficjentów dotacji na założenie działalności gospodarczej (6.1.3, 6.2, 8.1.2 PO KL) (n=401)

Zdolność do uzupełniania kwot pozyskanych z pożyczek czy dotacji zależy od potencjału ekonomicznego wspieranych grup a zapotrzebowanie na kapitał zależy od charakteru tworzonego biznesu. W przypadku dotacji, w województwie lubelskim większość tworzonych nowych biznesów należała do segmentów o niskiej kapitałochłonności (ponad 2/3 nowo utworzonych firm należy do segmentów – *Pozostała działalność usługowa* (36,7%), *Handel* (14,2%), *Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna* (9,0%), *Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją* (7%)). Biorąc więc pod uwagę fakt, że potencjalni beneficjenci pożyczek finansowanych z RPO WLO 2014-2020, będą należeli do słabszych ekonomicznie grup (osoby bezrobotne i bierne zawodowo), które są zbliżone pod względem potencjału ekonomicznego raczej do beneficjentów dotacji w 6.2 PO KL niż odbiorców pożyczek w 6.2 PO KL, do oszacowania luki finansowej należy przyjąć oszacowanie kosztu założenia działalności gospodarczej na poziomie 43 tys. zł, czyli całkowitego kosztu założenia działalności gospodarczej oszacowanego na podstawie badania beneficjentów dotacji w województwie lubelskim.

²⁵ w badaniu pożyczkobiorców z Działania 6.2 PO KL w województwie podkarpackim uzyskano średnią wartość pożyczki równą 39 tys. zł a w świętokrzyskim - 48 tys. zł., lubuskim – 36 tys. zł., śląskim -48 tys. zł, opolskim, kujawsko-pomorskim-43 tys. zł. (na podstawie analizy raportów z ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych w tych województwach).

²⁶ ²⁶ Badanie CAWI/CATI beneficjentów Poddziałiań 6.1.3 i 8.1.2 oraz Działania 6.2 PO KL w województwie lubelskim (n=406)

Przy takich założeniach **luka finansowa** (w wymiarze rocznym) obliczona jako iloczyn oszacowanej liczby **nowopowstających przedsiębiorstw zakładanych przez osoby fizyczne** (380) i średniej wartości zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne (43 tys. zł) wynosi:

$$380 * 43\ 000\ \text{zł} = 16\ 340\ 000\ \text{zł}$$

Obliczenia można ekstrapolować na kolejne lata, nawet przy założeniu wystąpienia fal kryzysu w perspektywie 2014-2020. Wskazują na to dane historyczne za lata 2008-2012 (GUS). W latach kryzysu można zaobserwować wzrost liczby nowopowstałych przedsiębiorstw, ale spadek przeżywalności firm. Jednocześnie rośnie odsetek osób deklarujących utrudniony dostęp do kredytu, ale też zmniejsza się odsetek i skala inwestycji. Te przeciwstawne trendy powodują, że liczba osób fizycznych rozpoczynających działalność w luce nie zmienia się znacząco. Można zatem przyjąć, że wartość luki nie zmieni się znacząco w perspektywie pięcioletniej. **Oznacza to łączną lukę dotyczącą osób fizycznych zakładających działalność gospodarczą w latach 2016-2020 w województwie lubelskim na poziomie 81,7 mln zł.**

2.3 Jednostki samorządu terytorialnego

W perspektywie finansowej 2007-2013 nastąpił wzrost udziału jednostek samorządu terytorialnego jako beneficjentów instrumentów finansowych UE. Podobnie stało się w województwie lubelskim, co tworzy istotny kontekst dla rozważań o dalszych możliwościach absorpcji środków unijnych przez lubelskie samorządy.

W latach 1999-2010 zarówno w gminach, jak i powiatach oraz miastach na prawach powiatu wydatki inwestycyjne systematycznie wzrastały. W latach 2007-2011 wykorzystanie funduszy unijnych przez JST wyniosło średnio 62,05%²⁷ dofinansowania wartości ogółu projektów. Analiza potrzeb inwestycyjnych regionów w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 wskazuje, że większość projektów realizowanych przez JST dotyczyć będzie infrastruktury drogowej, technicznej i społecznej. Niezwykle istotne jest wsparcie w zakresie ww. projektów ze środków unijnych, gdyż umożliwi ono zwiększenie tempa rozwoju lokalnego i regionalnego. Tymczasem różnice w tempie i poziomie rozwoju poszczególnych województw wskazują na konieczność zindywidualizowanego podejścia do oceny sytuacji finansowej poszczególnych JST.

Na kształt wydatków inwestycyjnych w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 wpływ będzie miała pogarszająca się sytuacja finansowa JST wywołana stagnacją gospodarczą. W związku z powyższym, przy podejmowaniu decyzji dotyczących finansowania projektów inwestycyjnych funduszami Unii Europejskiej szczególną uwagę należy zwrócić na badanie zdolności do obsługi zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu oraz określenie warunków utrzymania ich płynności finansowej. Diagnozę potrzeb inwestycyjnych, a tym samym skalę zapotrzebowania jednostek samorządu terytorialnego na zewnętrzne finansowanie zwrotne rozpoczęto od kwerendy baz danych finansów samorządowych opublikowanych przez Ministerstwo Finansów. Dokonano analizy budżetów jednostek samorządu terytorialnego (zwanymi w dalszej części JST) położonych na terenie województwa lubelskiego. Analizowano kondycję finansową wszystkich miast, mimo że nie wszystkie posiadały w latach 2007-2013 uchwalony lokalny program rewitalizacji uprawniający do aplikowania o środki UE na działania rewitalizacyjne. Przyjęto jednak założenie, że zainteresowanie działaniami rewitalizacyjnymi w latach 2014-2020 może zwiększyć się wraz ze wzrostem świadomości potrzeb rewitalizacyjnych oraz pojawieniem się zachęt wynikających z Narodowego Planu Rewitalizacji.

²⁷ „Oszacowania środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020”, dr Jacek Sierak, dr Michał Bitner, dr Andrzej Gałązka, dr Remigiusz Górniak

Zakres czasowy badania obejmował lata 2010-2014. W analizie pod uwagę wzięto następujące dane:

- Wydatki zrealizowane ogółem,
- Dochody zrealizowane ogółem,
- Deficyt/nadwyżka budżetu,
- Całkowita wysokość obsługi zadłużenia w ciągu roku,
- Przychody ogółem,
- Przychody z zaciągania długu,
- Wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodów,
- Kwota zadłużenia JST,
- Wskaźnik długu do dochodów,
- Wydatki inwestycyjne,
- Środki na inwestycje pochodzące z funduszy UE.

Celem analizy była diagnoza kondycji finansowej samorządów miast, gmin miejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego. Stanowiła ona punkt wyjścia do określenia potrzeb inwestycyjnych tych samorządów oraz możliwości sfinansowania planowanych inwestycji w perspektywie 2014-2020. Na potrzeby niniejszego opracowania zestawiono skumulowane wydatki zrealizowane w JST w latach 2010-2014. W analizowanym zestawieniu jednostek samorządu terytorialnego kwota skumulowanych wydatków ogółem wyniosła 20,98 mld zł. Wśród analizowanych podmiotów największym udziałem wydatków charakteryzuje się Lublin – 40,13% (8,41 mld zł). Dwa kolejne miasta, tj. Chełm (65 481 osób) oraz Zamość (65 255 osób), mają odpowiednio 6,1%-owy i 7,59%-owy udział w zrealizowanych wydatkach ogółem w województwie lubelskim. Niewiele mniejszy udział w wydatkach JST w województwie miały Biała Podlaska (57 658 mieszkańców) - 5,39% oraz Puławy (49 100 osób) – 4,83%. Dalszy spadek udziału w skumulowanych wydatkach JST w województwie lubelskim można obserwować wraz ze spadkiem liczby ludności miast. Analiza kolejnych miast powyżej 20 tys. mieszkańców pokazuje, że udział w skumulowanych wydatkach JST jest w tej grupie funkcją wielkości – Świdnik (40 225 osób – 2,46%), Kraśnik (36 038 osób – 2,16%), Łuków (30 827 osób – 1,86%), Biłgoraj (27 252 osoby – 1,9%), Lubartów (22 654 osób – 1,59%), Łęczna (20 317 osób – 1,43%).

Analiza zróżnicowania poziomu wydatków ogółem na mieszkańca pokazuje, że najbardziej intensywnie w badanym okresie wydatkowały środki samorządy małych miast (Frampol, Piaski, Annapol – wszystkie powyżej 50 tys. zł na mieszkańca). Małe miasta dominują pod względem intensywności wydatków – Lublin jest pierwszym miastem powyżej 10 tys. mieszkańców, które pojawia się w rankingu intensywności wydatków samorządów województwa lubelskiego, jednak dopiero na 19. miejscu. Analiza tego wskaźnika w grupie miast powyżej 20 tys. pokazuje, że Lublin i Zamość wydatkowały środki na podobnym poziomie intensywności – odpowiednio 24 496,70 zł oraz 24 395,67 zł. Trzecie miejsce pod względem intensywności w tej grupie miast miały Puławy (20 649,09 zł). Drugie pod względem wielkości miasto w województwie, Chełm, wydawało środki z podobną intensywnością jak nieco mniejsza Biała Podlaska (odpowiednio 19 555,80 zł oraz 19 598,95 zł). Pozostałe miasta powyżej 20 tys. mieszkańców znów ustępują miejsca mniejszym miastom w intensywności wydatków. Świdnik, Łuków i Kraśnik zamykają ranking miast Lubelszczyzny pod względem intensywności skumulowanych wydatków na mieszkańca w latach 2010-2014.

Tabela 23. Intensywność wydatkowania środków - skumulowane wydatki ogółem na mieszkańca w poszczególnych grupach miast [zł]

Duże miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców) oraz miasta średnie powyżej 60 tys. mieszkańców

Lublin		Chełm		Zamość
24 496,70		19 555,80		24 395,67
Średnie miasta (powyżej 40 tys. mieszkańców)				
Biała Podlaska		Puławy		Świdnik
19 598,95		20 649,09		12 811,70
Średnie miasta (20-40 tys. mieszkańców)				
Kraśnik	Łuków	Biłgoraj	Lubartów	Łączna
12 585,20	12 672,11	14 604,80	14 744,59	14 794,72

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy danych finansów samorządowych administrowanej przez Ministerstwo Finansów, 2013, 2014 oraz sprawozdań z wykonania budżetów miast województwa lubelskiego.

Uszczegółowieniem powyższej analizy jest porównanie wysokości wydatków inwestycyjnych badanych samorządów. Wydatki te odzwierciedlają aktywność samorządu w zakresie kreowania rozwoju lokalnego, zarówno w ekonomicznym, jak i społecznym wymiarze. Są to przede wszystkim nakłady na infrastrukturę techniczną i społeczną. Skumulowana wartość wydatków inwestycyjnych w latach 2010-2014 dla JST objętych analizą osiągnęła wartość 4,53 mld zł. Podobnie, jak w przypadku wydatków ogółem, najwyższe wydatki inwestycyjne poniósł Lublin (2,11 mld zł), na drugim miejscu były Puławy (325,26 mln zł), a na trzecim – Zamość (niespełna 290,5 mln zł). Kolejne miasta wydatkowały w badanym okresie kwotę powyżej 100 mln zł. Były to: Biała Podlaska (138,89 mln zł), Biłgoraj (128,65 mln zł), Chełm (115 mln zł) oraz Świdnik (111,9 mln zł). Dość duże wydatki inwestycyjne w stosunku do swojej wielkości poniósł Janów Lubelski (93,92 mln zł przy 12 145 osobach).

Skumulowane wydatki inwestycyjne nie pokazują jednak intensywności podejmowanych inwestycji, dlatego ważnym elementem analizy jest ujęcie względne i przedstawienie wielkości wydatków inwestycyjnych na mieszkańca.

Tabela 24. Intensywność wydatkowania środków - skumulowane wydatki inwestycyjne na mieszkańca w poszczególnych grupach miast [zł]

Duże miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców) oraz miasta średnie powyżej 60 tys. mieszkańców				
Lublin		Chełm		Zamość
6 153,53		1 757,14		4 450,90
Średnie miasta (powyżej 40 tys. mieszkańców)				
Biała Podlaska		Puławy		Świdnik
2 408,89		6 624,44		2 781,86
Średnie miasta (20-40 tys. mieszkańców)				
Kraśnik	Łuków	Biłgoraj	Lubartów	Łączna
1 982,78	1 703,24	4 720,94	2 884,97	2 485,40

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy danych finansów samorządowych administrowanej przez Ministerstwo Finansów, 2013, 2014 oraz sprawozdań z wykonania budżetów miast województwa lubelskiego.

Najbardziej intensywnie w badanym okresie wydatkowały środki na inwestycje samorządy małych miast, głównie gmin miejsko-wiejskich (Frampola – 22 501,88 zł/mieszkańca, Kazimierza Dolnego – 15 978,91 zł/mieszkańca, Kocka – 12 277,93 zł/mieszkańca). Powyżej 10 tys. zł na mieszkańca wydały także na inwestycje Nałęczów, Piaski, Tyszowce i Józefów. W rankingu miast pod względem intensywności wydatków majątkowych na pierwszym miejscu wśród miast powyżej 10 tys. mieszkańców jest Janów Lubelski (12. w ogólnym zestawieniu wszystkich miast w województwie

lubelskim) – 7 733,38 zł/mieszkańca. Kolejne są Puławy (15. miejsce w ogólnym zestawieniu) i Lublin (17. miejsce). Najwięcej w tej grupie miast wydatkowały na inwestycje *per capita* Puławy. Ranking ten pokazuje, że wydatkami majątkowymi do tej pory były obciążone głównie małe samorzady, co wiązało się m.in. z intensywną absorpcją środków z dotychczas dostępnych programów operacyjnych. Warto zwrócić uwagę nie tylko na to, że inwestycje małych miast dominowały pod względem intensywności, ale także na fakt, że jedynie w czterech przypadkach (Puławy, Lublin, Biłgoraj, Zamość) średnie i duże miasta inwestowały bardziej intensywnie niż wynosiła mediana (4 377,81 zł/mieszkańca), tj. w większym stopniu niż połowa samorządów w województwie. Jedynie dwa samorzady miast powyżej 10 tys. mieszkańców przewyższyły średnie wydatki majątkowe *per capita* w województwie (5 878,74 zł/mieszkańca) – Lublin i Puławy.

Tabela 25. Średnia i mediana wydatków inwestycyjnych na mieszkańca w zależności od wielkości miasta

Wielkość miasta	Średnie wydatki inwestycyjne [zł]	Mediana wydatków inwestycyjnych [zł]
średnie miasta powyżej 40 tys. mieszkańców	2 781,86	3 604,65
średnie miasta pomiędzy 20 a 40 tys. mieszkańców	2 485,40	2 755,47
małe miasta (do 20 tys. mieszkańców)	4 982,12	6 740,42
ogółem	5 878,74	4 377,81

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy danych finansów samorządowych administrowanej przez Ministerstwo Finansów, 2013, 2014 oraz sprawozdań z wykonania budżetów miast województwa lubelskiego.

Wśród inwestycji szczególne miejsce zajmują inwestycje ze środków pochodzących z funduszy UE. Na podstawie kwerendy w bazie danych finansów samorządowych administrowanej przez Ministerstwo Finansów opublikowanej w 2014 roku wykazano skumulowane środki na inwestycje pochodzące z funduszy UE w wysokości 2,05 mld zł. W liczbach bezwzględnych najwięcej wydatkował Lublin (około 756,1 mln zł). Następnie kolejno Zamość i Puławy (powyżej 200 mln zł), po około 10% ogólnej sumy wydatków na inwestycje ze środków pochodzących z funduszy UE w województwie. Wydatki kolejnych trzech miast oscylowały wokół 4% (Biała Podlaska – 3,96%, Biłgoraj – 4,1%, Janów Lubelski – 3,92%). Wymienione samorzady inwestowały z największym wsparciem ze środków UE. Analiza intensywności wydatkowania środków UE na cele inwestycyjne pokazuje, że najintensywniejsze wsparcie uzyskali mieszkańcy Włodawy (ponad 22,5 tys. zł). Mieszkańcy małych miast w największym stopniu skorzystali *per capita* z inwestycji ze środków pochodzących z funduszy UE. Wśród grupy dwudziestu miast o największej intensywności inwestycji finansowych z tego źródła *per capita* były jedynie 3 miasta o liczbie mieszkańców powyżej 20 tysięcy (Włodawa, Lubartów – 8. miejsce i Parczew – 18. miejsce).

Z przedstawionej analizy wydatków badanych miast wynika, że środki JST intensywniej wydatkowane są w małych miastach, zarówno w przypadku wydatków ogółem, jak i na cele inwestycyjne. Także w zakresie intensywności wykorzystania środków na inwestycje z UE wyraźnie dominują małe miasta. Tymczasem w zestawieniu projektów rewitalizacyjnych realizowanych przez miasta województwa lubelskiego w latach 2007-2015 dominują projekty średnich miast i Lublina (aż 35 spośród 49 projektów zrealizowanych przy wsparciu z Działania 3.2. RPO WL 2007-2013), co może sugerować potrzebę zwiększonego wsparcia właśnie w grupie małych miast. Analiza deficytu oraz poziomu

zadłużenia JST w województwie lubelskim pomoże zweryfikować możliwości absorpcji dodatkowych środków na cele rewitalizacyjne w poszczególnych grupach miast.

Wśród analizowanych samorządów w badanym okresie dominowało występowanie deficytu, na koniec 2014 r. **25 spośród 42 miast wykazało deficyt**. Najwyższym deficytem zamknął 2014 r. samorząd Lublina (202 mln zł). Znacznie niższy deficyt zanotowały samorządy Zamościa i Chełma (około 10 mln zł) oraz Kraśnika, Lubartowa i Bychawy (powyżej 5 mln zł). Deficyt w liczbach bezwzględnych jest silnie skorelowany z wielkością miasta, więc w analizie skupiono się głównie na wysokości deficytu na mieszkańca. Znowu dominują małe miasta (Bychawa, Frampol, Józefów, Terespol, Piaski), jednak są to bardzo niskie wartości – ponad 700 zł na mieszkańca. Deficyt w tych miastach jest wynikiem wysokich nakładów inwestycyjnych i znacznej absorpcji środków unijnych w latach 2007-2013, jednak ani w liczbach bezwzględnych, ani *per capita* nie stanowi zagrożenia dla zdolności absorpcyjnych miast w województwie lubelskim. Pozytywną informacją jest natomiast duża liczba miast, w których odnotowano na koniec 2014 r. nadwyżkę budżetową – najwyższą w średnich miastach (Biała Podlaska, Biłgoraj, Łęczna, Świdnik; w tej grupie znalazł się także niewielki Tomaszów Lubelski (19 983 mieszkańców). Dobra obecna kondycja finansowa samorządów w połączeniu z odpowiedziami w badaniu ankietowym sugeruje, że samorządy mogą, mając do dyspozycji własne środki, zdecydować się na projekty finansowane z własnych środków. Dotychczas nie podejmowały prób pozyskiwania środków na tego typu projekty, dążąc do finansowania ich z własnych środków lub wykorzystując okazję do pozyskania dotacji.

Średni wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodów ogółem za okres 2010-2014 w wybranych JST województwa lubelskiego

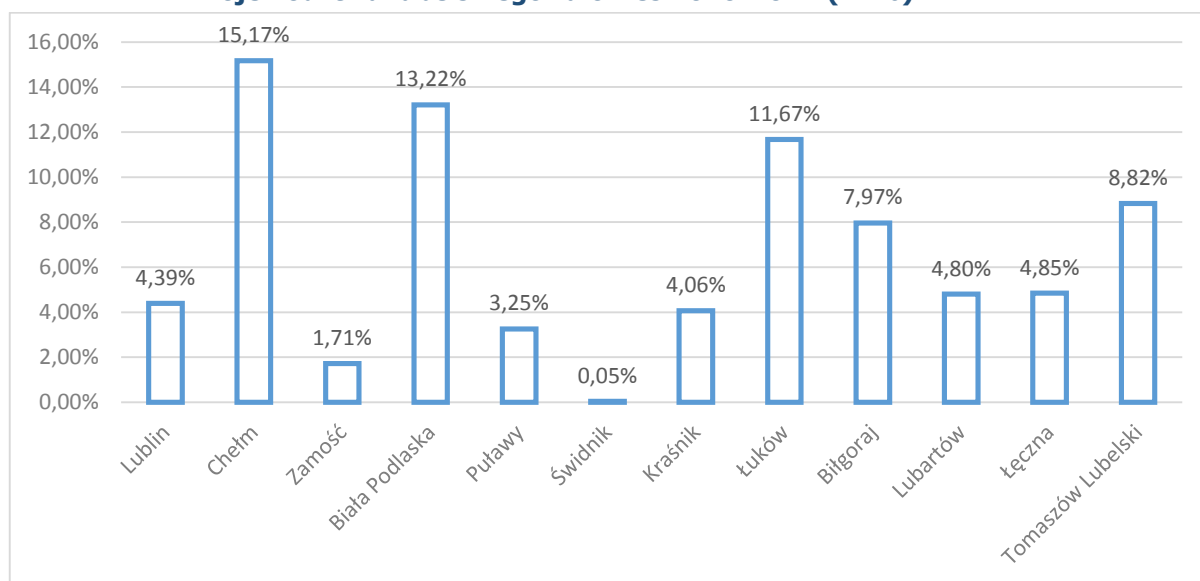
Jedną z kluczowych wielkości finansowych, które analizowano był wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodów ogółem. Wskaźnik ten informuje o relacji wysokości spłacanych przez samorząd odsetek do osiągniętych dochodów. Samorząd ma stabilną kondycję finansową, gdy wskaźnik ten nie przekracza 15%. Na rysunku 9 zestawiono średnioroczne wartości omawianego wskaźnika za okres 2010-2014.

Na podstawie kwerendy w bazie danych finansów samorządowych administrowanej przez Ministerstwo Finansów oraz sprawozdaniach z wykonania budżetów miast oszacowano średnią wartość relacji obsługi długu do dochodów w latach 2010-2014. Wielkość ta w analizowanym okresie wśród 12 JST największych pod względem liczby mieszkańców wyniosła 6,66%. Najniższą wartość wskaźnika zanotowano w badanych latach w Świdniku (0,22% na koniec 2014 r.). Tylko w jednej gminie (Zwierzyniec) wskaźnik przekroczył granicę 15% na koniec 2014 r., a większość wysokich wskaźników z 2013 r. uległa obniżeniu (szczególnie bardzo wysokie poziomy kosztów obsługi zadłużenia w Chełmie i Białej Podlaskiej). Zaprezentowane wyniki oznaczają, że samorządy mają jeszcze możliwość obsługi dodatkowego zadłużenia.

Średni wskaźnik długu do dochodów w wybranych JST województwa lubelskiego w latach 2010-2014

Drugim wskaźnikiem świadczącym o kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest relacja długu do dochodów ogółem. Wskaźnik ten informuje, jaka kwota długu przypada na każdą złotówkę dochodów. Średni wskaźnik długu do dochodów ogółem w wybranych JST województwa lubelskiego w latach 2010-2014 wynosi 31,08% (dla 42 miast regionu), można więc stwierdzić, że samorządy w województwie lubelskim mają jeszcze znaczne możliwości zaciągnięcia zobowiązań.

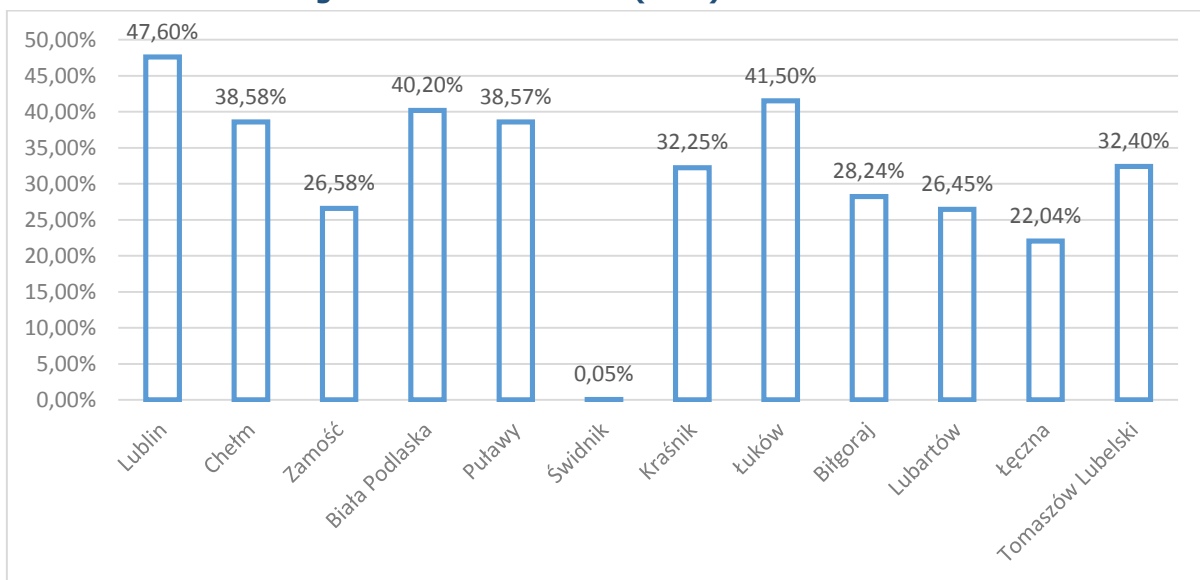
Rysunek 9. Średni wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodów ogółem w wybranych JST województwa lubelskiego za okres 2010-2014 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy danych finansów samorządowych administrowanej przez Ministerstwo Finansów, 2013, 2014 oraz sprawozdań z wykonania budżetów miast województwa lubelskiego.

Poniżej na rysunku 10 zaprezentowano rozkład średniego wskaźnika długu do dochodów ogółem w wybranych największych miastach województwa lubelskiego w latach 2010-2014.

Rysunek 10. Średni wskaźnik długu do dochodów ogółem w wybranych JST województwa lubelskiego w latach 2010-2014 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy danych finansów samorządowych administrowanej przez Ministerstwo Finansów, 2013, 2014 oraz sprawozdań z wykonania budżetów miast województwa lubelskiego.

Prezentowany wskaźnik nie powinien przekroczyć wartości 60%. Podmiotem o najwyższym średnim stosunku długu do dochodu jest miasto Lublin (średnio – 47,6%, przy czym w 2014 r. wskaźnik ten wyniósł 14,87%). Zaprezentowane wyniki oznaczają, że samorzady mają jeszcze możliwość zadłużania. Warto podkreślić, że wysoki średni wskaźnik odnotowano w miastach, które w latach 2007-2013 zrealizowały najwięcej projektów rewitalizacyjnych współfinansowanych ze środków UE w ramach Działania 3.2. Oznacza to, że miasta te mogą mieć niewielką skłonność do przejścia od dotacji do instrumentów finansowych, mimo iż uczyniły już duży postęp dzięki wsparciu dotacyjnego, a zgodnie z logiką interwencji w działaniach rewitalizacyjnych wsparcie dotacyjne powinno być stopniowo zastępowane dłużnym. Nie ma jednak sytuacji alarmującej i w przypadku wielu spośród analizowanych JST istnieje jeszcze duża rezerwa do poziomu granicznej wartości wskaźnika. Wśród małych miast najwyższe wskaźniki zadłużenia – w związku ze znaczną aktywnością kredytową w finansowaniu zwiększonych inwestycji – odnotowano w Rejowcu Fabrycznym, Włodawie, Zwierzyńcu i Tyszowcach.

III. Dotychczasowe doświadczenia w wykorzystaniu instrumentów finansowych w województwie lubelskim

3.1 Instrumenty finansowe - wspieranie przedsiębiorczości/konkurencyjności

Ogólna charakterystyka dostępnych instrumentów

Źródło finansowania instrumentów finansowych wspierających przedsiębiorczość w województwie lubelskim stanowiły Działania 2.1 RPO WL oraz Działania 1.2 PO RPW na lata 2007-2013. Zawarto 10 umów o łącznej wartości dofinansowania w wysokości 167,1 mln zł. Ogólnie sfinansowano potrzeby finansowe lubelskich MŚP w wysokości 286,4mln zł. Choć – w ujęciu wartościowym i ilościowym – wielkość udzielonego wsparcia była na Lubelszczyźnie mniejsza niż w czołowych regionach Polski, które wykorzystują instrumenty finansowe do wspierania przedsiębiorczości²⁸. Niemniej rezultat ten jest podobny do efektów osiągniętych w województwach: łódzkim, małopolskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim.

W Działaniu 2.1 RPO WL uczestniczyło łącznie 5 pośredników finansowych²⁹. Wszyscy mieli swoją siedzibę w województwie lubelskim, w tym dwóch poza miastem Lublinem. W Działaniu 1.2 PO RPW pożyczki udzielało natomiast 3 pośredników z terenu Lubelszczyzny. Pośrednicy nie mieli – poza jednym – rozbudowanej struktury biur terenowych. Fundusze pożyczkowe otrzymały dotychczas dofinansowanie o wartości 126,4 mln zł, a poręczeniowe – 40,8 mln zł. Należy oczekiwać dalszego zwiększenia się wartości poziomu dofinansowania funduszy w związku z podpisaniem jednej umowy o pożyczkę globalną BGK³⁰. Tabela 26 prezentuje poszczególnych pośredników finansowych oraz opisuje oferowane przez nich produkty.

Instrumenty finansowe wspierają rozwój MŚP w lubelskim od 2009 r. W ramach RPO WL 2007-2013 zawarto 6 umów z pięcioma pośrednikami finansowymi. Szczególną cechą zawartych wówczas umów było ustanowienie korzystnych dla pośredników zasad realizacji programu pożyczkowego/poręczeniowego. Umożliwiły one – w ramach kolejnego obrotu powierzonymi środkami – prowadzenie działalności pożyczkowej/poręczeniowej na stałych zasadach w okresie 10 lat od podpisania umowy z Lubelską Agencją Wspierania Przedsiębiorczości (będącej organem wdrażającym Działanie 2.1 RPO WL 2007-2013).

²⁸ Chodzi tu o województwa: wielkopolskie, pomorskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie.

²⁹ Czterech jeśli wziąć pod uwagę, że Polski fundusz Gwarancyjny od początku (1995 r.) stanowi półkę zależną Lubelskiej Fundacji Rozwoju.

³⁰ W związku z rozstrzygnięciem konkursu na pożyczkę globalną dla start-upów przez Menadżera Funduszu Powierniczego JEREMIE. Umowy zostaną podpisane z czterema pośrednikami.

Tabela 26. Pośrednicy finansowi w RPO WL oraz PO RPW na lata 2007-2013

Nazwa Pośrednika	Oferowany produkt	Wartość dofinansowania w zł
RPO WL		
Biłgorajska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.	pożyczka	9 525 000,00
Lubelska Fundacja Rozwoju	pożyczka	75 578 551,41
Fundacja Puławskie Centrum Przedsiębiorczości	pożyczka	9 470 000,00
	reporęczenie	9 500 000,00
Polska Fundacja Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego "OIC Poland "	pożyczka	4 937 537,85
Polski Fundusz Gwarancyjny Sp. z o.o.	reporęczenie	31 269 855,95
PO RPW		
Biłgorajska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.	Pożyczka globalna	3 863 466,00
Lubelska Fundacja Rozwoju	Pożyczka globalna	20 000 000,00
Polska Fundacja Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego "OIC Poland"	Pożyczka globalna	3 000 000,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych LAWP i BGK.

Województwo lubelskie nie zdecydowało się na przystąpienie do inicjatywy JEREMIE. Pośrednicy finansowi w województwie lubelskim korzystali natomiast – od 2012 r. – ze środków Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013. Jego beneficjentem – w zakresie realizacji instrumentów inżynierii finansowej – był Bank Gospodarstwa Krajowego, który zawierał umowy z poszczególnymi pośrednikami. Dotychczas zrealizowano 5 umów³¹ z trzema pośrednikami z województwa lubelskiego.

Specyfiką tego programu było to, że aktywność pożyczkowa lub poręczeniowa pośredników nie musiała się ograniczać tylko do jednego regionu, ale obejmować wszystkie pięć województw objętych programem. Pośrednicy posiadający siedzibę z województwie lubelskim w niewielkim stopniu udzielili finansowania podmiotom spoza samego województwa. Niemniej pośrednicy z innych regionów Polski Wschodnie byli dość aktywni na terenie Lubelszczyzny, z czego w największym stopniu skorzystali przedsiębiorcy z powiatu krasnostawskiego³².

Lubelscy pośrednicy udzielili – w latach 2009-2015 – 2203 pożyczek dofinansowanych ze środków unijnych, w tym 1845 (83,7%) w ramach RPO. Występowały umiarkowane różnice w zakresie przeciętnej wartości pożyczek udzielonych dzięki dofinansowaniu z Działania 2.1 RPO WL oraz Działania 1.2 P RPW. Przeciętna wartość udzielanych w ramach RPO WL pożyczek przez poszczególnych pośredników wahała się między 40,3 tys. zł a 72,2 tys. zł. Natomiast przeciętna wartość pożyczek dofinansowanych z PO RPW pozostawała na wyższym poziomie (od 70,2 tys. zł do 117,2 tys. zł). Wynikało to przede wszystkim z tego, że oferta pośredników finansowych była zbliżona do siebie i skierowana przede wszystkim do mikroprzedsiębiorców. Oferowana wielkość pożyczki nie

³¹ W czterech z nich dystrybucja środków już się zakończyła.

³² Wartość wsparcia z PO RPW była – w tym powiecie – nawet wyższa niż udzielana w ramach RPO WL 2007-2013.

przekraczała z reguły 120 tys. zł³³. Limity finansowania sprawiały, że bardzo rzadko z oferty pożyczkowej dofinansowanej z RPO WL korzystały średnie przedsiębiorstwa³⁴.

Wśród pożyczkodawców absolutnie dominowała Lubelska Fundacja Rozwoju³⁵. Szczegółowe dane nt. wielkości i wartości udzielonych pożyczek przez poszczególnych pośredników zawarto w tabeli 27.

Tabela 27. Wsparcie przedsiębiorczości w formie pożyczek dofinansowanych z RPO WL oraz PO RPW

Nazwa Pośrednika	Liczba umów z MŚP	Wartość umów z MŚP w zł	Przeciętna wartość umowy z MŚP w zł
Biłgorajska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.	268	14 684 760	54 794
Lubelska Fundacja Rozwoju	1545	112 754 448	72 980
Fundacja Puławskie Centrum Przedsiębiorczości (pożyczki)	234	9 419 404	40 254
Polska Fundacja Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego "OIC Poland "	156	8 484 135	54 385
Razem	2203	145 342 747	65 975

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych od pośredników finansowych.

W porównaniu do funduszy pożyczkowych, aktywność funduszy poręczeniowych w województwie lubelski pozostawała na niskim poziomie. Nie wykorzystywano mechanizmu poręczeń portfelowych. Poręczenia udzielały jedynie dwa regionalne fundusze: Polski Fundusz Gwarancyjny oraz Fundacja Puławskie Centrum Przedsiębiorczości. Przeciętnie poręczenie zabezpieczało kredyty bądź pożyczkę o wartości 573,6 tys. zł. Jego średnia wartość wynosiła natomiast 319 tys. zł. Najwięcej poręczeń udzielił Polski Fundusz Gwarancyjny³⁶. Przeciętna wartość kredytu, dla którego udzielono poręczenia, była blisko trzykrotnie wyższa dla wspomnianego Funduszu niż w przypadku Fundacji Puławskie Centrum Przedsiębiorczości. Wynikało to ze znacznie wyższego kapitału Polskiego Funduszu Gwarancyjnego w ramach wsparcia z RPO³⁷. W jego przypadku istotny był również wysoki udział wkładu prywatnego w kapitalizacji. Dzięki temu osiągnięto także wysoki poziom dźwigni finansowej³⁸.

Lubelskie fundusze dofinansowane ze środków RPO poręczały wyłącznie kredyty bankowe. Nie zabezpieczały innych produktów finansowych (np. leasingu lub zobowiązań względem funduszy pożyczkowych). Zasady RPO uniemożliwiały zabezpieczania nietypowych zobowiązań finansowych, takich jak np. wadia. Tego rodzaju wsparcia udzielał – ze środków własnych – przynajmniej jeden pośrednik finansowy w lubelskim. Fundusze poręczeniowe dofinansowane z RPO współpracowały z siedmioma bankami komercyjnymi. Żaden z nich nie podjął współpracy z bankami spółdzielczymi, które posiadają rozbudowaną sieć sprzedaży w wielu niewielkich powiatach województwa lubelskiego.

³³ Wartość pożyczek udzielanych w ramach instrumentu pożyczki globalnej w RPO W ograniczała w praktyce niechęć pośredników do zwiększania wkładu własnego do programu. Pożyczka do 100 tys. zł wymagał tylko 5-procentowego wkładu własnego, podczas gdy pożyczka do 300 tys. – 15% wkładu pośrednika.

³⁴ Będzie jeszcze o tym mowa w dalszej części niniejszych rozważań.

³⁵ Udzieliła 1545 pożyczek, a pozostali pośrednicy – 658.

³⁶ 74,8% w ujęciu ilościowym i aż 87,6% w wymiarze wartościowym.

³⁷ Limit wartości poręczenia dla PFG wynosił 1,5 mln zł, podczas gdy dla puławskiej Fundacji – 400 tys. zł.

³⁸ Wyniósł on aż 1,45 (obliczony wg formuły (wkład prywatny + wkład publiczny z RPO)/wkład publiczny z RPO). W porównaniu z innymi funduszami poręczeniowymi w Polsce, a dofinansowanymi ze środków unijnych, poziom ten należy uznać za bardzo wysoki.

Aktywność poręczeniowa funduszy pozostawała na umiarkowanym poziomie. W rezultacie, Polski Fundusz Gwarancyjny osiągnął mnożnik kapitałowy na poziomie 1,78³⁹. Dla drugiego funduszu, wskaźnik ten wyniósł odpowiednio 0,64. Wskazuje to na konserwatywną politykę udzielania poręczeń⁴⁰. Należy jednak podkreślić, że w Polsce wartość mnożnika kapitałowego pozostaje na bardzo niskim poziomie⁴¹. W kolejnych latach można również – zgodnie z zapewnieniami przedstawicieli pośredników finansowych – oczekiwać dalszego polepszania się mnożnika kapitałowego, w związku z kontynuacją aktywnej fazy udzielania poręczeń po 2015 r.. Podstawowe dane o działalności funduszy poręczeniowych, dofinansowanej ze środków RPO, zawiera poniższa tabela.

Tabela 28. Wsparcie przedsiębiorczości przez fundusze poręczeniowe ze środków RPO WL 2007-2013

Nazwa Pośrednika	Liczba umów z MŚP	Wartość udzielonych poręczeń w zł	Przeciętna wartość udzielonych poręczeń w zł
Fundacja Puławskie Centrum Przedsiębiorczości	62	9 756 451	157 362
Polski Fundusz Gwarancyjny Sp. z o.o.	184	68 725 198	373 507

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych od pośredników finansowych.

Pierwszy fundusz pożyczkowy rozpoczął udzielanie pożyczek ze środków RPO już w ostatnim kwartale 2009 r. Fundusze poręczeniowe prowadziły natomiast aktywność operacyjną od początku 2012 r. Najwyższy poziom aktywności poręczeniowej fundusze osiągnęły w I kwartale 2012 r. W kolejnych okresach liczba i wartość udzielanych poręczeń systematycznie malały. Pośrednicy wskazywali na negatywne skutki programu poręczeń gwarancji *de minimis* Banku Gospodarstwa Krajowego na zainteresowanie ich produktem poręczeniowym. Program ten był dogodniejszy i wiązał się ze znacznie mniejszymi obciążeniami biurokratycznymi po stronie banku korzystającego z poręczenia funduszu⁴². W rezultacie, utrudniał on również realizację programu poręczeniowego dofinansowanego z RPO.

Odmienne tendencje wystąpiły w zakresie działalności pożyczkowej pośredników finansowych. Liczba udzielanych z RPO pożyczek rosła do 2012 r., a w 2013 r. ustabilizowała się na poziomie ok. 100 pożyczek na kwartał. Natomiast aktywność pożyczkowa spadła o ok. 40% w 2014 r., aby ponownie wzrosnąć w 2015 r. Opiswane zmiany nie oznaczały jednak spadku liczby pożyczek udzielanych przez lubelskich pośredników w 2014 r. Tłumaczy je przede wszystkim to, że od końca 2012 roku realizowano program pożyczki globalnej Banku Gospodarstwa Krajowego. Pośrednicy – ze względu na krótki czas realizacji umowy – zainteresowani byli przede wszystkim udzielaniem pożyczek z tej linii programowej. Ponadto, wcześniejsza działalność pożyczkowa ograniczała zasób środków z RPO dostępnych na pożyczki. W 2015 r. wszystkie fundusze rozpoczęły drugi obrót środkami przekazanymi przez władze regionu. Możliwe było zatem zwiększenie aktywności pożyczkowej w ramach programu regionalnego. Szczegółowe dane nt. liczby udzielonych pożyczek i poręczeń udzielonych w poszczególnych kwartałach zawiera rysunek 11.

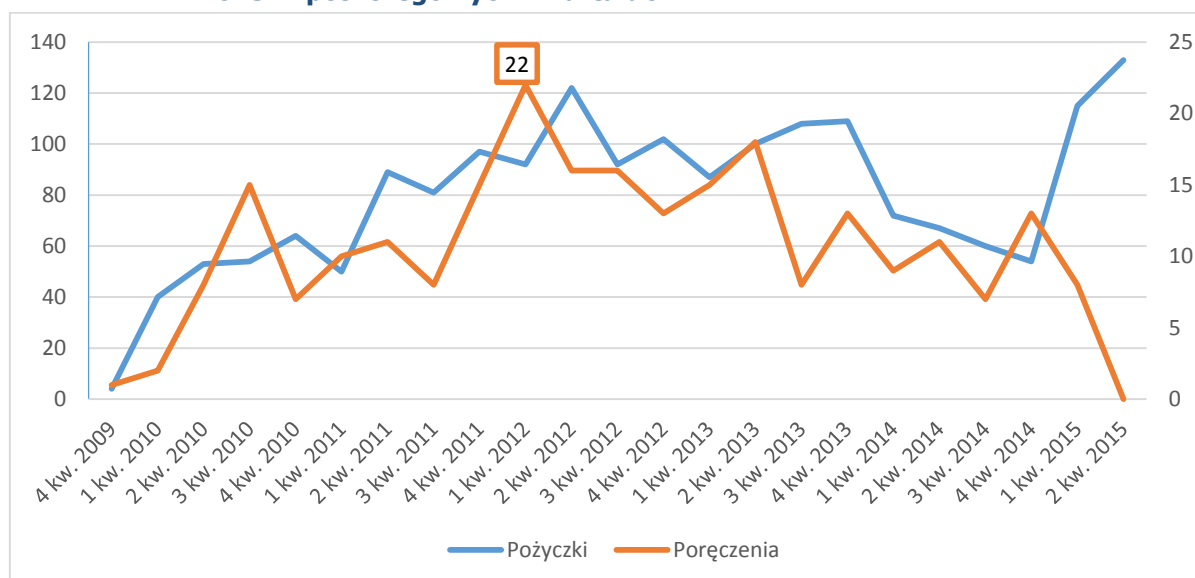
³⁹ Obliczony według wzoru: (Wartość poręczonych pożyczek bądź kredytów – kapitalizacja funduszu poręczeniowego)/kapitalizacja funduszu poręczeniowego. W formule dla samej wartości poręczenia, wartość osiągniętego mnożnika jest znacznie mniejsza.

⁴⁰ Fundusze wypłaciły dotychczas zaledwie 10 poręczeń, co stanowiło – w ujęciu wartościowym – 2,5% poręczeń udzielonych.

⁴¹ Oscyluje w granicach 1,0-1,2 dla regionalnych funduszy poręczeniowych w Polsce (Zob. także: PAG Uniconsult, Analiza stanu rynku funduszy poręczeń kredytowych w Polsce. Ocena i perspektywy rozwoju, Warszawa 2014). Dla gwarancji *de minimis* wynosi odpowiednio 1,8 (dane BGK).

⁴² Przede wszystkim nie było konieczne – w przypadku gwarancji *de minimis* – podwójne badanie zdolności kredytowej.

Rysunek 11. Liczba pożyczek i poręczeń udzielonych ze środków RPO WL na lata 2007-2013 w poszczególnych kwartałach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych od pośredników finansowych.

Pośrednicy finansowi udzieli pożyczek o wartości poniżej 120 tys. zł. Wartość dużej części pożyczek pozostawała na poziomie znacznie niższym niż wskazany poziom maksymalny. Jeden z pośredników ograniczał przez długi czas wartość pożyczki do zaledwie 60 tys. zł. Niemniej pośrednicy byli w bardzo niewielkim stopniu zainteresowani pożyczaniem kwot mniejszych niż 25 tys. zł. Większą liczbę takich pożyczek udzieliło jedynie dwóch takich pośredników, a dla pozostałych funduszy ich udział pozostawał minimalny. Działanie 1.2 PO RPW pozowała na udzielanie większych pożyczek (do 300 tys. zł). Niemniej tylko jeden lubelski pośrednik zdecydował się na finansowanie projektów do wysokości 200 tys. zł. Pośrednicy finansowi w województwie lubelskim finansowali większe inwestycje (powyżej 250 tys. zł) jedynie na zasadzie montażu finansowego, w którym pożyczka stanowiła niewielką część projektu. Wszyscy pośrednicy zetknęli się z problemem zakazu podwójnego finansowania tych samych wydatków ze środków unijnych. Dla trzech z czterech z nich spowodował on konieczność wycofania istotnej – w wymiarze wartościowym – części środków RPO z funduszu pożyczkowego⁴³. Projekty, których dotyczyło lub mogło dotyczyć podwójne finansowanie, były w rezultacie finansowane ze środków własnych pośrednika. Fundusze poręczeniowe udzielały wsparcia o wyższej wartości niż fundusze pożyczkowe. Jak wskazywali pośrednicy, limity poręczeń odpowiadały w zasadzie zapotrzebowaniu przedsiębiorstw sektora MŚP w regionie. Niewielkie limity inwestycyjne, dotyczące programów pożyczkowych w województwie lubelskim, przełożyły się następnie na strukturę podmiotów, którym udzielono wsparcia.

Pożyczki dofinansowane z działań 2.1 RPO WL oraz Działania 1.2 PO RPW wspierały w zdecydowanej większości mikroprzedsiębiorstwa. Były one ostatecznymi odbiorcami pomocy w 82% przypadków oraz 75% wartości pomocy. Pewien udział miały także małe przedsiębiorstwa. Wyniósł on odpowiednio 15,5% oraz 21,1%. Znikomy pozostawał natomiast udział średnich przedsiębiorstw. Wspomniana grupa przedsiębiorców posiada – w opinii pośredników finansowych – lepszy dostęp do alternatywnych źródeł finansowania dłużnego⁴⁴. Pośrednicy finansowi wskazywali wprawdzie na pewne zainteresowanie średnich firm instrumentami pożyczkowymi i poręczeniowymi. Skala oferowanego przez nich finansowania nie była jednak dopasowana do ich potrzeb.

⁴³ Sięgające nawet kilkunastu procent środków powierzonych.

⁴⁴ Jeden z pośredników finansowych wskazywał nawet, że luka finansowa w praktyce nie dotyczy tej grupy.

Jedynym instrumentem, który spotkał się z nieco większym zainteresowaniem średnich przedsiębiorstw, były fundusze poręczeniowe. Udział średnich firm był w tym przypadku większy (prawie 11% w ujęciu ilościowym), podobnie zresztą jak i małych przedsiębiorstw (ok. 35%). Udział średnich przedsiębiorstw w wartości udzielonych poręczeń wynosił ok. 25%. Choć poręczenia wspierały projekty o większej skali, nadal była ona nieodpowiednia dla projektów o istotnie wyższych wymogach finansowania. W rezultacie, małe (ale już nie mikro-) przedsiębiorstwa były dominującą grupą w zakresie uzyskiwanych poręczeń (w ujęciu wartościowym).

Tabela 29. Liczba i wartość umów pożyczek zawartych przez lubelskich pośredników z MŚP ze środków RPO WL oraz PO RPW na lata 2007-2013

Typ MŚP	Liczba umów zawartych	Wartość umów zawartych w zł	Udział ilościowy w %	Udział wartościowy w %
Mikro	1791	109 254 385	82,04%	75,20%
Małe	339	30 687 697	15,53%	21,12%
Średnie	53	5 340 665	2,43%	3,68%
Ogólnie	2183	145 282 747		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pośredników finansowych i BGK.

Co czwartym pożyczkobiorcą – w programach dofinansowanych w ramach działań 2.1 RPO oraz 1.2 PO RPW – było nowopowstałe przedsiębiorstwo (tzw. start-up)⁴⁵. Udział start-upów w programach poręczeniowych był znacznie niższy i wyniósł ok. 11%. Tylko jeden fundusz pożyczkowy charakteryzował bardzo wysoki udział start-upów (72,8%). Wynikało to jednak przede wszystkim z niskiego limitu pożyczki w początkowym okresie jego działalności. Należy wskazać, że w województwie lubelskim realizowano również dedykowany start-upom program wsparcia, realizowany przez Fundację Rozwoju Lubelszczyzny we współpracy z Agencją Rozwoju Regionalnego w Starachowicach. Wsparciu start-upów będzie dedykowany osobny program pożyczkowy. Krajowy program „Pierwszy biznes – Wsparcie w starcie” koordynuje Bank Gospodarstwa Krajowego.

Lublin, jako miasto wojewódzkie, ma największy udział w dystrybucji środków. Nie dominuje jednak w strukturze geograficznej przyznawanych pożyczek (tylko 17%). Inaczej sytuacja wygląda w przypadku poręczeń. Na Lublin przypadało ponad 38% z nich, a na powiat puławski – 22%. Wyższy poziom koncentracji geograficznej w przypadku poręczeń mógł być następstwem braku współpracy lubelskich funduszy poręczeniowych z lokalnymi bankami lub innymi instytucjami finansowymi.

Liczba udzielonych pożyczek jest największa w tych powiatach, w których znajdowały się siedziby lub biura terenowe pośredników finansowych. Najwięcej pożyczek udzielono w tych miejscowościach, w których działał więcej niż jeden pośrednik finansowy (Lublin, Puławy). Nie powinno też dziwić, że trzecie i czwarte miejsca w rankingu dystrybucji pożyczek zajęły odpowiednio powiaty biłgorajski i zamojski. Najślabszą aktywność pożyczkową fundusze wykazywały natomiast w powiatach oddalonych od swoich siedzib lub oddziałów. Najmniejszej liczby pożyczek udzielono w powiatach: radzyńskim, parczewskim, ryckim i łukowskim. Wprawdzie wskaźnik penetracji geograficznej pośredników finansowych był na Lubelszczyźnie lepszy niż np. w województwie mazowieckim czy też podkarpackim⁴⁶. Zjawisko białych plam w dostępie do finansowania niekomercyjnych funduszy

⁴⁵ Liczbę start-upów określono na podstawie danych pośredników finansowych (RPO) oraz BGK (PO RPW).

⁴⁶ WYG PSDB, Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2014; WYG PSDB, Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Warszawa 2015.

pożyczkowych i poręczeniowe nadal występowało w kilku powiatach północnej części województwa. W tych powiatach dokonano mniej niż 40 wsparć dofinansowanych ze środków europejskich.

Lubelscy pośrednicy finansowi udzielali wsparcia przede wszystkim na cele inwestycyjne. Stanowiły one 57,3% liczby wsparć oraz 52,5% wartości udzielonego im finansowania (zob. poniższą tabelę). Wsparcie służyło finansowaniu rozwoju (i obrotu) odpowiednio dla 22,7% umów (47,5% w ujęciu wartościowym). Przeciętna wartość finansowania celów rozwojowych była wyższa od celów inwestycyjnych. Wynika to jednak z wysokiego udziału przedsiębiorstw z branży handlowej w populacji ostatecznych beneficjentów, na rzecz których udzielono poręczeń. Początkowo zdecydowana większość wsparcia służyła celom obrotowym. Sytuacja zmieniła się stopniowo w latach 2011-2012. Wprowadzenie korzystnych dla przedsiębiorców pożyczek *de minimis* zwiększyło znacząco udział wsparcia przeznaczonego na cele inwestycyjne⁴⁷. Prawie wszystkie pożyczki w ramach Działania 2.1 PO RPW udzielono na cele inwestycyjne⁴⁸. Cele obrotowe nadal dominują w strukturze udzielanych poręczeń. Wynika to jednak częściowo z preferencji banków, które preferują udzielanie kredytów na obrót.

Żadna pożyczka bądź poręczenie nie sfinansowały projektów wysoko innowacyjnych⁴⁹. Nie powinno to jednak dziwić. Nie było to celem działań 2.1 RPO WL oraz PO RPW na lata 2007-2013. Tego rodzaju projekty wymagają jednocześnie znacznie wyższego poziomu finansowania. W Wielkopolsce, w której zrealizowano takie finansowanie, przeciętna wartość inwestycji o wysokim poziomie innowacyjności wyniosła 1 mln 744 tys. zł⁵⁰. Wielkość wsparcia na Lubelszczyźnie była prawie zawsze kilkunastokrotnie mniejsza. Nie pozwalało to na realizowanie tego rodzaju inwestycji. Jednocześnie zdecydowana większość sfinansowanych projektów dotyczyła rozwiązań znanych już na rynku regionalnym lub krajowym lub niestanowiących nowej niszy rynkowej. Pośrednicy szacowali, że projektów innowacyjnych na poziomie przynajmniej regionu lub tworzących nową niszę rynkową było mniej niż 1%-3%. Innowacyjność na poziomie przedsiębiorstwa dotyczyła natomiast co czwartego wspartego projektu⁵¹.

Tabela 30. Przeznaczenie wsparcia dla instrumentów zwrotnych realizowanych przez lubelskich pośredników ze środków RPO WL oraz PO RPW 2007-2013

Przeznaczenie wsparcia	Liczba wsparć	Finansowanie pozyskane przez MŚP	Przeciętna wartość wsparcia
na cele inwestycyjne	1404	117 455 283 zł	83 658 zł
na cele rozwojowe i obrót	1045	106 309 113 zł	101 731 zł
na projekty wysoko innowacyjne	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pośredników finansowych i BGK.

Poniższa tabela przedstawia strukturę branżową pożyczek udzielonych przez lubelskich pośredników. Największy w niej udział ma branża usługowa (33,6%), a następnie handlowa (21,6%). Przedsiębiorstwa tego rodzaju dominują w gospodarce narodowej. Stąd udział tych branż należy uznać

⁴⁷ Do 2014 r. wszyscy lubelscy pośrednicy wprowadzili ofertę takich pożyczek. Tego rodzaju pożyczki mogą być udzielane wyłącznie na cele inwestycyjne, a nie obrotowe.

⁴⁸ Mniej niż 5% projektów zakwalifikowano jako rozwojowe. Wynikało to jednak z interpretacji tego działania przez jego beneficjenta (BGK). Pośrednicy, chcąc uniknąć udzielania niekwalifikowalnych pożyczek, wspierali wyłącznie projekty inwestycyjne.

⁴⁹ Obejmujących wdrożenie w przedsiębiorstwie rozwiązania technologicznego, które jest stosowane na świecie przez okres nie dłuższy niż 3 lata.

⁵⁰ Obliczenia na podstawie danych BGK.

⁵¹ Wniosek na podstawie wywiadów pogłębionych z pośrednikami finansowymi działającymi w województwie lubelskim.

za typowy. Zwraca natomiast uwagę bardzo wysoki, nadproporcjonalny udział przedsiębiorstw branży transportowej wśród ostatecznych beneficjentów wsparcia (14,3%). Więcej niż co szósta złotówka wsparcia trafiła do tej grupy firm. Wynika to przynajmniej częściowo z bardzo dużej liczby działających w regionie przedsiębiorstw transportu osobistego oraz zapotrzebowania przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego w regionie na usługi transportowe⁵². Natomiast tylko 9,5% stanowiły pożyczki w branży przetwórstwa przemysłowego. Częściowo wynikało to z niskich limitów wsparcia dla poszczególnych instrumentów. Dla przykładu, doświadczenia województwa świętokrzyskiego wskazują, że przedsiębiorstwa z tej branży są zainteresowane pożyczkami i poręczeniami o wyższej wartości⁵³. Ponadto, jeden z pośredników wskazał, że część firm zakwalifikowanych jako handlowe prowadziła również działalność produkcyjną. Stąd liczba przedsiębiorstw o profilu produkcyjnym może być w pewnym stopniu niedoszacowana. Nie wystąpiły istotne różnice w zakresie wartości jednostkowego wsparcia w poszczególnych branżach. Wynika to przede wszystkim z tego, że program instrumentów finansowych ukierunkowano na mikrofinansowanie, co nie pozwalało na wystąpienie międzybranżowych różnic.

Tabela 31. Struktura branżowa pożyczek udzielonych przez lubelskich pośredników ze środków RPO WL oraz PO RPW na lata 2007-2013

Branża	Liczba pożyczek	Wartość pożyczek w zł	Udział ilościowy w %	Udział wartościowy w %
Przetwórstwo przemysłowe	210	15 351 841	9,5%	10,6%
Budownictwo (PKD 41-43)	351	27 909 445	15,9%	19,2%
Handel (PKD 45-47)	558	31 557 290	25,3%	21,7%
Transport (PKD 49-53)	314	24 710 405	14,3%	17,0%
Pozostałe usługi (PKD 55-96)	740	44 268 999	33,6%	30,5%
Inne	30	1 484 766	1,4%	1,0%
Razem	2203	145 282 746		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pośredników finansowych oraz BGK.

Struktura firm, których kredyty poręczono, różni się w zakresie dystrybucji branżowej wsparcia. W tym przypadku znacznie więcej było firm handlowych, mniej usługowych. Dane te świadczą również o tym, że sektor transportowy w województwie lubelskim w mniejszym stopniu korzysta z finansowania o większej wartości⁵⁴.

Lubelscy pośrednicy finansowi wymagali z reguły 20-procentowego wkładu własnego ostatecznego beneficjenta do pożyczki inwestycyjnej⁵⁵. W przypadku finansowania obrotu wkład ten nie był wymagany. Pośrednicy udzielali początkowo pożyczek na zasadach rynkowych. Tylko tynkowe oprocentowanie pozwalało lubelskim MŚP pozyskać pożyczkę obrotową. Wprowadzenie pożyczek *de minimis* zachęciło lubelskich przedsiębiorców do zaciągania pożyczek inwestycyjnych. Fundusze pożyczkowe stosowały prowizje za udzielenie pożyczki. Stosowano 3- do 5-miesięczny okres karencji spłaty rat kapitałowych. Pożyczki przyznawano na okres 3 lat (obrot) lub 5 lat (inwestycje). Zdecydowana większość udzielonego wsparcia stanowiła mikrofinansowanie potrzeb przedsiębiorstw z sektora MŚP. Jeden z funduszy poręczeniowej wykorzystywał specyficzny mechanizm wypłaty poręczenia w formie akredytywy realizowanej za pośrednictwem dużego banku komercyjnego. Umowy

⁵² Wskazywali na to m. in. pośrednicy finansowi.

⁵³ Wyższe limity wsparcia (zwłaszcza w zakresie poręczeń) sprawiły, że udział przedsiębiorstw produkcyjnych w programie wsparcia był – w wymiarze ilościowym i wartościowym – znacznie wyższy. Zob. Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB, Warszawa 2014, s. 51.

⁵⁴ W strukturze branżowej stanowił 6,5% ostatecznych beneficjentów. Było to znacznie mniej niż w przypadku pożyczek.

⁵⁵ Jeden pośrednik oczekiwał wkładu na poziomie 25%.

funduszy z instytucją wdrażającą nie nakładały – znanych z innych województw – limitów dopuszczalnych strat dla instrumentu.

Efekty wsparcia

Wsparcie z Działania 2.1 RPO WL adresowało problem luki finansowej. Świadczy o tym m. in. to, że trafiło przede wszystkim do firm najmniejszych (79,3% ostatecznych odbiorców), młodych (ok. 23% wspartych przedsiębiorstw). Przeprowadzone badanie CAWI/CATI z ostatecznymi odbiorcami instrumentów zwrotnych RPO WL na lata 2007-2013 (N=240) wskazują również, że 58,3% z nich generowało obroty mniejsze niż 2 mln zł, a blisko połowa z nich osiągnęło zyski w 2014 r. mniejsze niż 100 tys. zł. Z finansowania zwrotnego korzystały przede wszystkim osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (76,4%), w tym jednoosobową (23,1%). Spółki osobowe stanowiły natomiast 15,3% ankietowanych, ostatecznych beneficjentów, podczas gdy spółki kapitałowe – 7,9%.

Efekty wsparcia zmierzono przede wszystkim poprzez oszacowanie zmian, jakie w wyniku zastosowania instrumentów zwrotnych dokonały się w różnych obszarach funkcjonowania przedsiębiorstw, które z nich skorzystały. Najczęściej ankietowani ostateczni odbiorcy wskazywali na wzrost zdolności do konkutowania z innymi firmami (73,6%). Wsparcie poprawiło także płynność finansową blisko 70,4% respondentów. Z kolei w 52,6% ankietowanych przedsiębiorstw wzrósł potencjał do wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań.

Wsparcie wpłynęło także na wyniki ekonomiczne ostatecznych beneficjentów. Tylko 6% z nich zadeklarowało spadek przychodów ze sprzedaży w porównaniu do stanu sprzed uzyskania wsparcia z funduszu pożyczkowego/poręczeniowego. Natomiast ponad 54,2% respondentów stwierdziło wzrost przychodów. Brak zmian w tym zakresie dotyczył 25,5% ankietowanych. Podobną tendencję można zaobserwować w przypadku zmian zysków netto. Jego wzrost objął 48,6% ostatecznych odbiorców pomocy, a spadek – 12,5%. Sytuacja nie zmieniła się dla 21,3% wspieranych przedsiębiorców.

Respondenci szacowali również efekty wsparcia na wzrost przychodów lub oszczędności od momentu zakończenia przedsięwzięcia. Duża część ankietowanych (45,5%) nie potrafiła tego efektu określić. W wyliczeniach pozostałych respondentów pojawiały się wartości dodatkowych przychodów/oszczędności przede wszystkim w przedziałach od 0 do 30 tys. zł (34,1%) oraz od 40 do 70 tys. zł (11,4%). Tylko 4,5% wspieranych przedsiębiorstw wskazało na wartości powyżej 100 tys. zł. Wynikało to z pewnością z niewielkiej wartości udzielanego wsparcia, stąd też ograniczone efekty w tym zakresie.

Pozytywne zmiany osiągnięto także w zakresie zatrudnienia. To ostatnie zmniejszyło się – po uzyskaniu wsparcia – tylko w przypadku niespełna 2% respondentów. Natomiast zatrudnienie zwiększyło się w 38% wspieranych przedsiębiorstw. W 73 przedsiębiorstwach (z 240 ankietowanych) określono dokładnie zmiany w zatrudnieniu. Stworzono w nich 262 nowych miejsc pracy. Firmy, które zatrudniły nowych pracowników, stworzyły zatem przeciętnie trzy i pół etatu.

Przedsiębiorstwa wykorzystujące wsparcie zwrotne zwiększały również liczbę klientów. Aż 56% respondentów wskazywało na pozyskiwanie nowych klientów po uzyskaniu wsparcia. Jedynie niespełna 2% wspieranych przedsiębiorstw stwierdziło spadek liczby klientów, a dalsze 36% ostatecznych odbiorców – brak zmiany. Przekładało się to najczęściej na wzrost udziału wspieranego przedsiębiorcy na rynku lokalnym, w mniejszym stopniu na rynku krajowym. Choć ponad połowa ankietowanych przedsiębiorstw nie rozszerzała działalności o nowe obszary geograficzne, 20,2% respondentów pozyskiwało jednak – w wymiarze lokalnym i regionalnym – nowe rynki. Z kolei 7,7% wspieranych przedsiębiorstw rozszerzała działalność o nowe województwa. Niemniej działalność eksportową na rynkach zagranicznych po raz pierwszy podjęło tylko 5,8% wspartych przedsiębiorstw.

Prawie co piąty wspierany przedsiębiorca prowadził działalność na rynkach unijnych, a co dziesiąty – poza granicami Unii. Ponad 1/3 takich przedsiębiorstw zwiększyła przychody z eksportu po uzyskaniu wsparcia z RPO WL na lata 2007-2013.

Wspierane przedsiębiorstwa rozwijały – dzięki uzyskanemu wsparciu – prowadzoną działalność gospodarczą. Duża ich część wprowadzała innowacje na poziomie przedsiębiorstwa. I tak, aż 71% respondentów (N=145) wdrażało innowację produktową, a blisko 47% – procesową. W mniejszym zakresie wdrażano także inne rodzaje innowacji (organizacyjne i marketingowe). Tylko niewielka część wdrażanych innowacji produktowych (23,3%) nie była oferowana na rynku lokalnym. Z kolei w ocenie finansujących ich pośredników finansowych, produkty lub usługi, innowacyjne na poziomie rynku regionalnego, wprowadzało mniej niż 5% wspieranych przedsiębiorstw⁵⁶. W rezultacie, wspierane przedsięwzięcia innowacyjne służyły w zdecydowanej większości zachowaniu pozycji względem konkurentów, a nie uzyskaniu szczególnej przewagi konkurencyjnej na rynku. Potwierdza to także okoliczność, że spośród ankietowanych przedsiębiorstw (N=145), udział firm nieprowadzących działalności badawczo-rozwojowej wyniósł aż 82,1%. Jednocześnie 9,7% wspieranych przedsiębiorstw jest lub było już aktywnych w tym obszarze. Tylko 3 z 14 badanych przedsiębiorców wskazywało na pozytywny wpływ pożyczki lub poręczenia na prowadzoną działalność badawczo-rozwojową.

Środki zainwestowane w projekty współfinansowane za pomocą instrumentów finansowych powinny posiadać potencjał generowania przychodów. Wspomnianą okoliczność potwierdzają opinie respondentów. Aż 84,1% ostatecznych odbiorców przewiduje, że zainwestowane środki zwrócą się. Żadne ze wspartych przedsiębiorstw nie przewiduje braku opłacalności inwestycji. Jednocześnie aż co czwarty przedsiębiorca, który uzyskał wsparcie w funduszu, przewiduje, że zwrócą się one w mniej niż dwa lata. Większość szacuje okres spłaty na 2 do 5 lat. Tylko 2,3% ankietowanych przewidują zwrot środków zainwestowanych w okresie dłuższym.

Analiza wcześniejszych doświadczeń w zakresie wykorzystania instrumentów inżynierii finansowej

Charakterystyka ogólna

Instrumenty inżynierii finansowej dla wsparcia przedsiębiorczości wykorzystywano w dwóch poprzednich okresach programowania funduszy strukturalnych w Polsce (na lata 2004-2006 oraz 2007-2013). Wspierano trzy grupy instrumentów finansowych: pożyczki, poręczenia oraz wejścia kapitałowe. W każdej z tych grup funkcjonowały przynajmniej dwa bardzo różne – pod względem charakteru, grup docelowych i sposobu funkcjonowania – instrumenty. Jednocześnie były one wdrażane w różny sposób. W mechanizmie bezpośrednim środki przekazywane były do pośredników finansowych przez instytucje zarządzające lub wdrażające program wsparcia. Natomiast w mechanizmie pośrednim dystrybucja środków odbywała się poprzez fundusz funduszy/fundusz powierniczy. W województwie lubelskim wdrażano instrumenty w sposób bezpośredni. Jednocześnie lubelscy pośrednicy mogli korzystać z dofinansowania w ramach krajowego Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Wsparcie realizowano bez wykorzystania – znanego z inicjatywy JEREMIE – funduszu powierniczego, a BGK pełnił rolę jego beneficjenta. Lubelscy pośrednicy uczestniczyli w tym Działaniu w umiarkowanym stopniu. Ich udział w ujęciu ilościowym wyniósł 14,2%, a w wartościowym – 11,4%⁵⁷.

⁵⁶ Wniosek na podstawie wywiadów pogłębionych z pośrednikami finansowymi.

⁵⁷ Województwo lubelskie obejmuje ok. ¼ potencjału ludnościowego i gospodarczego Polski Wschodniej.

Instrumenty kapitałowe stanowią domenę interwencji krajowej⁵⁸. W regionach uruchomiono dotychczas jeden instrument kapitałowy na Pomorzu⁵⁹. Województwo lubelskie nie korzystało dotychczas z tego rodzaju instrumentów. W regionach wdrażano przede wszystkim instrumenty typu dłużnego.

Wnioski dotyczące perspektywy budżetowej na lata 2014-2020

Przeprowadzone badania ilościowe i jakościowe wskazały na szereg problemów związanych z wdrażaniem instrumentów inżynierii finansowej w województwie lubelskim. Należy podkreślić, że wiele z tych zagadnień stanowiło przedmiot rozważań także innych studiów ewaluacyjnych, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym. Wskazuje to na występowanie podobnych barier i przeszkód w realizacji polityki w skali Polski. Niektóre problemy, np. w obszarze działalności funduszy poręczeniowej, znane są także z innych krajów europejskich. Oznacza to także, że mają one wymiar bardziej horyzontalny i trudno będzie je także przewyciężyć w nowej perspektywie finansowej.

Instrumenty finansowe dofinansowane z RPO WL 2007-2013 wdrażano w systemie bezpośrednim i w trybie konkursowym. Sposób wyboru projektu przez Lubelską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pośrednicy oceniali bardzo pozytywnie. Przede wszystkim długi, 10-letni okres obowiązywania umowy zapewniał im stabilność finansowania działalności pożyczkowej/poręczeniowej, dofinansowanej z RPO WL. Pośrednicy wskazywali jedynie na pewne, niewielkie problemy związane z rozliczaniem kosztów zarządzania w projekcie. Rzadziej wskazywano na niekwalifikowalność niektórych kategorii kosztów⁶⁰.

Dotychczasowe zasady rozliczania kosztów były bardzo korzystne dla lubelskich pośredników finansowych. Udzielanie mikrofinansowania podwyższało roczny poziom wynagrodzenia. Dotychczas zrealizowane koszty zarządzania sięgały 12% do 18% wielkości udzielonych pożyczek jak i od 7% do 9% wartości poręczeń⁶¹. Jak wskazał przedstawiciel instytucji wdrażającej, pod tym względem koszty wdrażania instrumentów inżynierii finansowej były znacznie wyższe niż dla instrumentów dotacyjnych. Większe fundusze pożyczkowe charakteryzowała wyższa efektywność kosztowa. Nowe rozrządzenie delegowane ustanawia znacznie niższą podstawę naliczania kosztów zarządzania. W opinii pośredników, może ona być niewystarczająca dla realizacji programów mikrofinansowania potrzeb przedsiębiorstw z sektora MŚP. Pozytywnie należy ocenić deklaracje pośredników finansowych w zakresie tworzenia większych funduszy pożyczkowych/poręczeniowych. W warunkach niskich kosztów zarządzania, większa skala ułatwia funduszom prowadzenie działalności dofinansowanej ze środków europejskich.

Dla niektórych pośredników w województwie lubelskim pewne wyzwanie stanowiła konieczność zaangażowania kapitału pośrednika w fundusz pożyczkowy. Warunki pożyczki – w zakresie wkładu prywatnego pośrednika – nie mogły się jednak różnić dla korzystającego ze wsparcia MŚP. Nawet gdy pożyczki udzielano na zasadach rynkowych zgodnie z odpowiednią stopą referencyjną i marżą, warunki finansowania, które mógłby zaoferować rzeczywisty podmiot komercyjny, byłyby znacznie mniej korzystne⁶². Wyrównaniu interesu prywatnego i publicznego służyłoby natomiast nieproporcjonalne wynagrodzenie dla zaangażowanego kapitału prywatnego⁶³. Rozwiązywałoby to

⁵⁸ Działania 1.2.3 SPO WKP, 3.1 PO IG, program KFK, w których zainwestowano ponad 800 mln zł w skali kraju.

⁵⁹ Przewidziano taki instrument także na Dolnym Śląsku.

⁶⁰ Np. kosztów prowadzenia kilku rachunków bankowych.

⁶¹ Wskaźnik ten byłby jeszcze wyższy gdyby koszty odnieść do kapitalizacji funduszy pożyczkowych/poręczeniowych.

⁶² Jeden z pośredników wskazał, że rzeczywista stopa oprocentowania kredytu dla nowo powstałego przedsiębiorstwa, a uwzględniająca jego ubezpieczenie, wyniosłaby w lipcu 2015 r. nawet od 10% do 15%.

⁶³ Dla przykładu, oprocentowanie części pożyczki, finansowanej ze środków własnych pośrednika, mogłoby być wyższe niż dla jej drugiej części dofinansowanej ze środków publicznych.

także szereg problemów, w tym tendencję do udzielania instrumentów o znacznym stopniu preferencji⁶⁴.

Należy w tym miejscu wskazać, że wynagradzanie inwestorów prywatnych i publicznych działających zgodnie z zasadą gospodarki rynkowej może mieć obecnie – na zasadach art. 44 ust. 1 rozporządzenia ogólnego⁶⁵ – charakter preferencyjny. Niesymetryczny podział dochodów następuje ze środków zwróconych do instrumentu i jest ograniczony do koniecznego minimum.

Zakres działalności pośredników finansowych pozostaje ograniczony. Nie mają oni możliwości oferowania innych – generujących zyski ekonomiczne – produktów finansowych (tzw. *cross-selling*). Ten czynnik również ogranicza zdolność do dostarczenia wkładu własnego przez niekomercyjnych pośredników finansowych.

W województwie lubelskim problem tzw. białych plam w dostępie do finansowania miał mniejsze znaczenie. Niemniej należałoby premiować projekty, które w większym stopniu oferowałyby finansowanie w powiatach północnej i północno-wschodniej Lubelszczyzny.

Pośrednicy w województwie lubelskim w niewielkim stopniu – w odróżnieniu od pośredników w kilku innych województwach – dostarczali dodatkowych usług na rzecz MŚP. Pomoc najczęściej ograniczała się do wsparcia w trakcie wypełniania wymaganej przez Program dokumentacji. Jeden z pośredników wskazał na potrzebę oferowania dodatkowych usług doradczych na rzecz MŚP w związku z oferowaniem instrumentów finansowych dofinansowanych ze środków UE.

Fundusze poręczeniowe na terenie województwa lubelskiego ograniczały się dotychczas do poręczania kredytów w bankach komercyjnych. Poręczanie produktów finansowych funduszy pożyczkowych było w praktyce wyłączone tym, że te ostatnie również finansowały swoją działalność z funduszy strukturalnych. Choć od udzielenie poręczenia warunkowało dostęp do finansowania bankowego, w niewielkim stopniu obniżało koszty kredytu dla ostatecznego odbiorcy⁶⁶. Należy zwrócić uwagę na możliwość innego ukierunkowania działalności funduszy poręczeniowych. Mogą one potencjalnie poręczać inne niż kredyty produkty finansowe. Dla przykładu, w województwie pomorskim istniała już możliwość poręczania umów leasingowych ze środków RPO⁶⁷.

Istotny problem – dla pośredników finansowych jak i ostatecznych odbiorców – stanowiły różnego rodzaju obciążenia biurokratyczne. Były one przede wszystkim związane z nakazem dokumentowania i raportowania poniesionych przez klienta wydatków. Powinny być przewidziane inne – niż wypowiedzenie umowy pożyczki/kredytu – sposoby dyscyplinowania nierzetelnego klienta, w tym w zakresie podnoszenia kosztu finansowania.

Szczególnych trudności dostarczył też ogólny zakaz podwójnego finansowania tych samych wydatków przez środki publiczne pochodzące z różnych źródeł/programów. Informacja o tym wymogu pojawiła się dopiero w trakcie realizacji programu wsparcia w województwie lubelskim. Niektórzy ostateczni beneficjenci finansowali pożyczką wkład własny do projektu dotacyjnego lub wręcz traktowali ją jako swoiste finansowanie pomostowe. W województwie lubelskim pośrednicy zdecydowali się na radykalny

⁶⁴ Takie rozwiązanie zaproponowano m. in. w województwie pomorskim.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Wniosek na podstawie przeprowadzonych wywiadów z pośrednikami finansowymi.

⁶⁷ Lubelscy pośrednicy wskazywali także na potrzebę poręczania zapłaty wadium przez przedsiębiorstwa z sektora MŚP. Tego rodzaju produkt oferuje – ze środków własnych – jeden z pośredników na terenie województwa lubelskiego.

i kosztowny krok, polegający na wycofaniu pożyczek zagrożonych podwójnym finansowaniem z portfela. Ostateczni odbiorcy kontynuowali wówczas spłatę pożyczki na dotychczasowych zasadach.

Innego rodzaju problem stanowi brak pewności dotyczącej rozwiązań legislacyjnych w zakresie odnawialnych źródeł energii (OZE). Mimo uchwalonej ustawy, obecny stan prawny nie pozwala przedsiębiorcom planować inwestycji w tym obszarze, gdyż poziom rentowności projektów OZE jest wrażliwy na niewielkie nawet zmiany obowiązującego prawa. Niemniej zobowiązania przyjęte przez Polskę w ramach paktu klimatycznego oraz potrzeba zapewnienia spójności poszczególnych polityk Unii Europejskiej, wskazują na potrzebę wspierania rozwiązań z zakresu technologii OZE, w tym za pomocą instrumentów inżynierii finansowej. Z drugiej jednak strony, stanowi to istotne ryzyko programowania instrumentów finansowych w tej sferze i wymaga uwzględnienia w zasadach aktualizacji oceny *ex ante*.

Problem luki finansowej dotyczy w pierwszej kolejności mikroprzedsiębiorstw, a w mniejszym stopniu – małych firm. Należy zalecić kontynuowanie wsparcia w tym obszarze. W przypadku przedsiębiorstw średnich i dużych, problem luki finansowej nie jest już tak dotkliwy. Instrumenty finansowe dla średnich przedsiębiorców powinny być konstruowane przede wszystkim w tych obszarach, w których komercyjna, bankowa oferta nie jest odpowiednia ani wystarczająca.

Propozycje dotyczące wydatkowania środków publicznych powinny obejmować tylko takie przedsięwzięcia, które nie zostałyby sfinansowane bez wsparcia publicznego, lub byłyby zrealizowane jedynie w ograniczonym zakresie lub uległyby spowolnieniu. Uwzględniając opisywaną zasadę minimalizuje się tzw. efekt jałowej straty. Zdefiniowana wyżej zasada przekłada się na ocenę możliwości rezygnacji ze wsparcia dotacyjnego na rzecz instrumentów zwrotnych. Stanowi rozstrzygający argument za ich zastosowaniem w poszczególnych obszarach interwencji.

Koordinacja instrumentów finansowych zmniejsza ryzyko konkurowania między sobą instrumentów wdrażanych na różnych poziomach (kraj-region) lub z różnych funduszy (europejskich-krajowych). Na terenie województwa lubelskiego nie koordynowano w szczególności sposób wdrażania instrumentów finansowych w Działaniach 2.1 RPO WL oraz 1.2 PO RPW na lata 2007-2013. Wdrażanie tego ostatniego wpłynęło w pewnym stopniu na realizację programu pożyczkowego w RPO⁶⁸. W związku z tym, że nowy Program Operacyjny Polska Wschodnia przewiduje wdrażanie tylko instrumentów dotacyjnych, nie należy oczekiwać w tym zakresie jego konkurowania z RPO WL na lata 2014-2020. Innym źródłem konkurencji były programy krajowe wdrażane przez BGK. Miały one największy wpływ na wdrażanie programu pożyczkowego dofinansowanego z RPO. Zmniejszeniu ryzyka konkurowania z lubelskimi funduszami poręczeniowymi byłoby ograniczenie skali interwencji następcy programu gwarancji *de minimis*⁶⁹ oraz poręczanie przez fundusze także innych produktów finansowych, w tym oferowanych przez towarzystwa leasingowe oraz fundusze pożyczkowe.

⁶⁸ Świadczą wcześniej przytaczane wcześniej dane o udzielonych pożyczkach w poszczególnych kwartałach.

⁶⁹ Np. do dużych kredytów inwestycyjnych powyżej 1 mln zł.

3.2 Instrumenty kapitałowe- wspieranie działalności innowacyjnej

Informacje wstępne

Doświadczenia z narzędziami kapitałowymi, jako formą wsparcia projektów innowacyjnych w Polsce są ograniczone. Jednak w ciągu ostatniej dekady powstało wiele podmiotów, które skutecznie prowadziły tego typu działalność. Kluczowe znaczenie dla rozwoju tej formy wsparcia miało dofinansowanie funduszy venture capital w ramach SPO WKP oraz realizacja Działania 3.1. PO IG.

To właśnie z tego ostatniego źródła były finansowane dwie instytucje działające na terenie województwa lubelskiego:

- Centrum Innowacji i Transferu Technologii Lubelskiego Parku Naukowo - Technologicznego Sp. z o.o., który w dwóch edycjach projektu udzielił łącznie wsparcia 21 firmom innowacyjnym na łączną kwotę około 15,5 mln zł i wyszedł z jednej inwestycji na niewielkiej stracie (około 100.000 zł.)
- Lubelski Park Naukowo-Technologiczny S.A., który w jednej edycji udzielił 16 wejść kapitałowych na łączną kwotę 8 mln zł (cztery dodatkowe wejścia na kwotę 2 mln zł są w fazie rozpatrywania przez PARP).

Efekty

Obie instytucje zrealizowały swoje projekty (lub kończą właśnie ich realizację) z sukcesem. Z deklaracji pośredników wynika, iż finansują co dwudziesty „dobry” w ich opinii projekt (to jest projekt, który spełnia warunki merytoryczne i formalne), zaś ograniczeniem jest podaż pieniądza, a nie popyt i brak dobrych projektów (łącznie zainwestowano lub będzie zainwestowanych ponad 25 mln, czyli ponad połowę alokacji przewidzianej w RPO). Jest to niezwykle ważna i jednoznaczna deklaracja. Oznacza ona z jednej strony, że istnieje zapotrzebowanie na narzędzie kapitałowe ze strony pomysłodawców, a z drugiej strony, że istnieją doświadczone struktury wdrożeniowe zainteresowane pełnieniem roli pośrednika finansowego w ramach RPO.

Podstawowym problemem zgłaszanym przez wszystkich realizatorów Działania 3.1. PO IG wyłonionych w naborze z 2013 roku było ograniczenie środków na zarządzanie i preinkubację do 10% alokacji. Ograniczenie to wynikało z systemu punktowego w konkursie na pośrednika ogłoszonym przez PARP i było konsekwencją doświadczeń z naboru w 2010, kiedy to liczni pośrednicy na fazę preinkubacji i zarządzanie przeznaczali nawet połowę środków. Kluczowym wyzwaniem jest takie ustawienie pułapu kosztów innych niż samo wejście kapitałowe, aby pośrednik miał środki wystarczające na skuteczny wybór najlepszych projektów, a jednocześnie żeby nie ograniczać niepotrzebnie puli środków na obejmowanie udziałów.

3.3 Instrumenty finansowe skierowane do osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą

Wsparcie w postaci pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej było⁷⁰ dostępne w województwie lubelskim w ramach Priorytetu VI Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działania 6.2 „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia”

Jak wynika z dokumentów sprawozdawczych⁷¹ pierwszy konkurs, na grant dla operatora pożyczek w województwie lubelskim został ogłoszony przez WUP Lublin w III kwartale 2012 roku i zakończył się niepowodzeniem, bowiem wpłynął jeden wniosek o dofinansowanie projektu, który został odrzucony na etapie oceny merytorycznej. Następnie w 2013 roku WUP w Lublinie ogłosił drugi konkurs, w ramach którego została podpisana 1 umowa (listopad 2013 r.), z Polską Fundacją Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego OIC Poland (OIC Poland), której realizacja rozpoczęła się w 2014 roku. Wartość umowy podpisanej z pośrednikiem finansowym dot. instrumentu inżynierii finansowej wyniosła 1 775 000 zł. Zgodnie z zapisami wniosku o dofinansowanie beneficjent zakładał, że w ramach projektu udzieli pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej min 50 osobom. Nabór uczestników projektu został ogłoszony w I półroczu 2014 r.

Wsparcie w ramach PO KL 6.2 dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą miało postać jednorazowej preferencyjnej pożyczki (mikropożyczka) na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz doradztwa (indywidualnego i grupowego) i szkoleń (e-learningowych) umożliwiających uzyskanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej. Doradztwo jest dostępne przed złożeniem wniosku o pożyczkę (indywidualne), jak i po otrzymaniu pożyczki (grupowe). Uczestnictwo w szkoleniach i korzystanie z doradztwa jest bezpłatne (wliczane w pomoc de minimis). Szkolenie i doradztwo jest obowiązkowe w przypadku funduszu zarządzanego przez OIC Poland.

Mikropożyczka mogła być udzielona wyłącznie osobie fizycznej (w tym bezrobotni, osoby nieaktywne zawodowo, zatrudnieni), zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, zamieszkałej (w rozumieniu Kodeksu Cywilnego) na terenie woj. lubelskiego, która po przyznaniu mikropożyczki rejestruje swoją firmę w województwie lubelskim. W ramach projektu preferencyjne pożyczki udzielane były w kwocie od 5 000 zł do 50 000 zł na okres do 60 miesięcy. Okres karencji w spłacie kapitału mógł wynieść 6 miesięcy. W uzasadnionych przypadkach, na wniosek pożyczkobiorcy mógł zostać wydłużony do 12 m-cy. Pożyczka podlega oprocentowaniu preferencyjnemu⁷² niezależnie od okresu spłaty pożyczki. W przypadku zlikwidowania działalności pożyczka podlega oprocentowaniu standardowemu⁷³.

⁷⁰ W chwili obecnej wyczerpano środki funduszu pożyczkowego

⁷¹ Sprawozdanie roczne z wdrażania PO KL komponent regionalny za 2014 r. czerwiec 2015 r.

⁷² Ustalaniem poniżej stopy referencyjnej obliczanej przy zastosowaniu obowiązującej stopy bazowej oraz marży wyrażonej w punktach bazowych ustalonej w oparciu o Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie zmiany metod ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz. Urz. UE C 14 z 19.01.2008 r., str.6). Według informacji z dnia 21.08 2015 r ze strony ww.oic.lublin.pl oprocentowanie pożyczek wynosi 1% w skali roku.

⁷³ Jeśli pożyczkobiorca zawiesi działalność lub ją zlikwiduje przed upływem 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy pożyczki, pożyczkodawca nalicza wówczas wstecznie od dnia przyznania pożyczki odsetki na poziomie standardowym oraz wypowiada umowę pożyczki stawiając ją w stan natychmiastowej wymagalności, a następnie rozpoczyna proces windykacji

Efekty wsparcia

Do udziału w projekcie zgłosiły się 93 osoby⁷⁴, z czego 44 osoby przeszły cały cykl szkoleń oraz doradztwa i złożyły wniosek o pożyczkę. Spośród nich 41 przyznano pożyczkę a wnioski 3 osób odpadły na etapie jego oceny merytorycznej. Mniej więcej połowę wniosków złożyły osoby zatrudnione (52,7%) i osoby bezrobotne i niezatrudnione (47,3%).

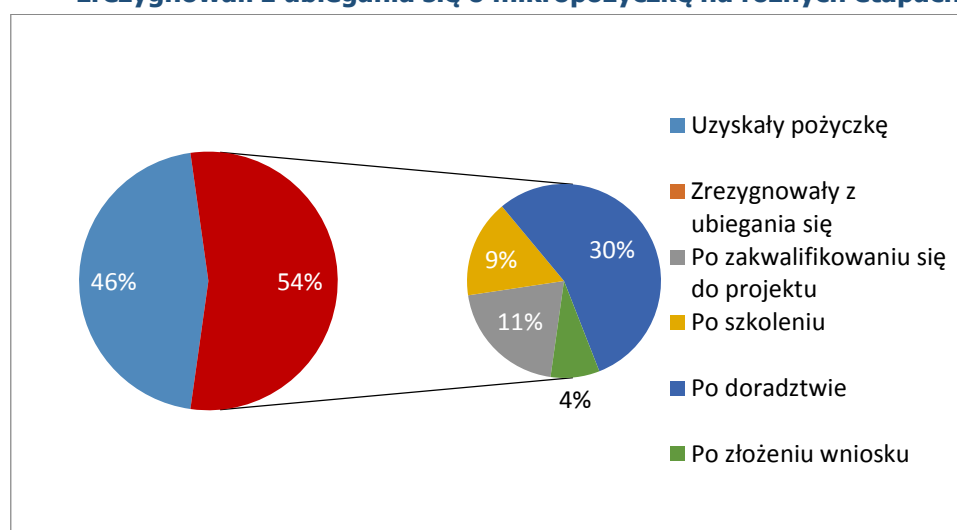
Tabela 32. Liczba złożonych wniosków i przyznanych pożyczek w podziale na wnioskodawców zatrudnionych i niezatrudnionych

	Złożone wnioski		Przyznane pożyczki	
	liczba	procent	liczba	procent
ogółem	93	100,0%	41	44,1%
bezrobotni i nieaktywni zawodowo	44	47,3%	15	34,1%
zatrudnieni	49	52,7%	26	53,1%

Źródło: Na podstawie in formacji z WUP Lublin

Aż 49 osób przerwało udział w projekcie rezygnując na różnych etapach projektu (Rysunek 12), w tym 35 osób z 71 które korzystały ze szkoleń i doradztwa. Najczęściej uczestnicy projektu rezygnowali z udziału w projekcie po konfrontacji swojego pomysłu na biznes z doradcą (30% rezygnujących).

Rysunek 12. Odsetek uczestników projektu, którzy uzyskali mikropożyczkę lub zrezygnowali z ubiegania się o mikropożyczkę na różnych etapach projektu.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdawczych z WUP Lublin

Udzielono 41 pożyczek na łączną kwotę 1 708 871 zł. Większość udzielonych pożyczek (35 na 41) ma udzielono z długim okresem spłaty (od 48 do 60 miesięcy).

Pożyczkobiorcy to w 44% kobiety a w 56% mężczyźni. Większy odsetek mężczyzn zakładających działalność gospodarczą odzwierciedla ogólną prawidłowość obserwowaną dla populacji osób rozpoczynających działalność gospodarczą - mężczyźni są bardziej aktywni w podejmowaniu działalności gospodarczej niż kobiety (według GUS⁷⁵ - odpowiednio: 59,4% i 40,6% zarejestrowanych firm). Większość pożyczkobiorców to osoby w wieku od 25 do 50 lat - tylko 1 osoba była starsza niż

⁷⁴ Informacje na temat pożyczek na podstawie informacji z WUP Lublin

⁷⁵ Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008–2012, GUS, Warszawa 2014

50 lat a 9 z 41 to osoby poniżej 25 roku życia⁷⁶. Większość pożyczkobiorców to osoby z wykształceniem wyższym (18 z 41) i pomaturalnym (17 z 41) – tylko 6 osób miało wykształcenie ponadgimnazjalne. Dwie trzecie pożyczkobiorców (26 z 41) to osoby pracujące a pozostali nie pracowali w momencie przystąpienia do projektu.

Biorąc pod uwagę fakt, że pierwsze mikropożyczki zostały udzielone kilka miesięcy temu, na ocenę ich efektów jest jeszcze za wcześnie. Niemniej jednak przeprowadzone wywiady indywidualne z ostatecznymi odbiorcami mikropożyczek, pozwoliły na omówienie pewnych spodziewanych efektów. Dodatkowo wnioskowanie wsparto wynikami ankiety wśród beneficjentów dotacji z komponentu regionalnego PO KL przeznaczonej na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Pomimo różnych użytych instrumentów wsparcia (instrument zwrotny i bezzwrotny), część doświadczeń dotyczących rozpoczynania działalności gospodarczej jest podobnych, co potwierdzają także wyniki innych badań⁷⁷.

Na podstawie indywidualnych wywiadów z ostatecznymi odbiorcami pożyczek stwierdzono, że głównym powodem podjęcia przez respondentów decyzji o rozpoczęciu działalności gospodarczej była chęć uniezależnienia się od pracodawcy, a także możliwość uzyskania większych zarobków. Część respondentów wykorzystała zdobyte doświadczenie zawodowe, a część wskazywała na to, że nie mogła znaleźć zajęcia zgodnego ze zdobytym wykształceniem.

Prawie wszyscy pożyczkobiorcy, z którymi przeprowadzono wywiady indywidualne, stwierdzili, iż szkolenia i doradztwo oferowane przez fundusz pożyczkowy (dot. zarówno aspektów prawnych, finansów jak i marketingu) były przydatne. Prawie wszyscy rozmówcy wysoko ocenili kompetencje wykładowców i doradców. Tylko jedna osoba uważa, że zakres informacji przekazywanych w trakcie szkoleń był niewystarczający a szkolenia były stratą czasu..

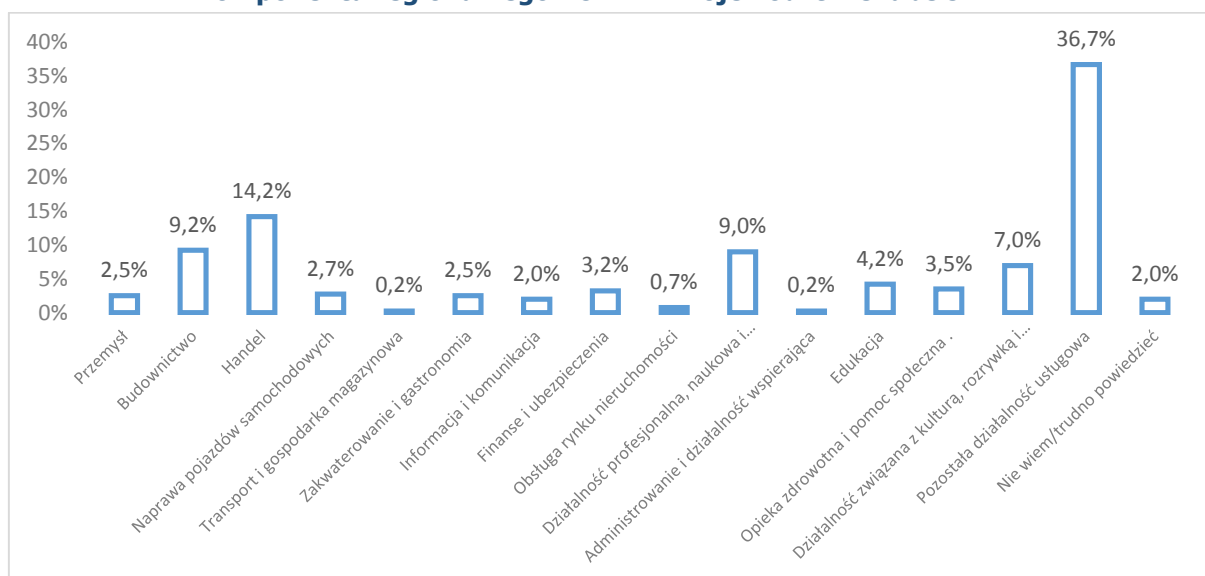
Wśród zakładanych przez pożyczkobiorców firm dominują firmy usługowe (handel, usługi finansowe, usługi budowlane, usługi kosmetyczne, masaże). Nieliczni pożyczkodawcy uruchamiali firmy produkcyjne. Podobnie, tylko 2,5% ankietowanych beneficjentów dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej założyło firmy o profilu czysto produkcyjnym. Najczęściej była to pozostała działalność usługowa (37%), handel (14%) i budownictwo (9%) (Rysunek 13).

W przypadku firm handlowych zakładanych przez pożyczkobiorców, środki były głównie przeznaczane na zakup towaru oraz sprzętu biurowego (komputer, laptop, ksero, drukarka, skaner). Inni usługodawcy inwestowali głównie w profesjonalny sprzęt (np. budowlany, fryzjerski, zakup środka transportu) oraz w adaptację lokali, w których świadczą swoje usługi. Środki były przeznaczane także na bieżące wydatki, reklamę i promocję firmy – szczególnie w przypadku firm o profilu handlowym (również reklamę w internecie).

⁷⁶ W projekcie zakładano, że co najmniej 5% (3 osoby) będą stanowiły osoby w wieku 15-30 lata a co najmniej 5% (3 osoby) będą stanowiły osoby powyżej 50 roku życia.

⁷⁷ WYG PSDB, Ocena ex-ante instrumentów finansowych w RPO WP 2014-2020, Rzeszów, 2014, WYG PSDB, Ocena ex-ante instrumentów finansowych w RPO WŚ 2014-2020, Kielce, 2014

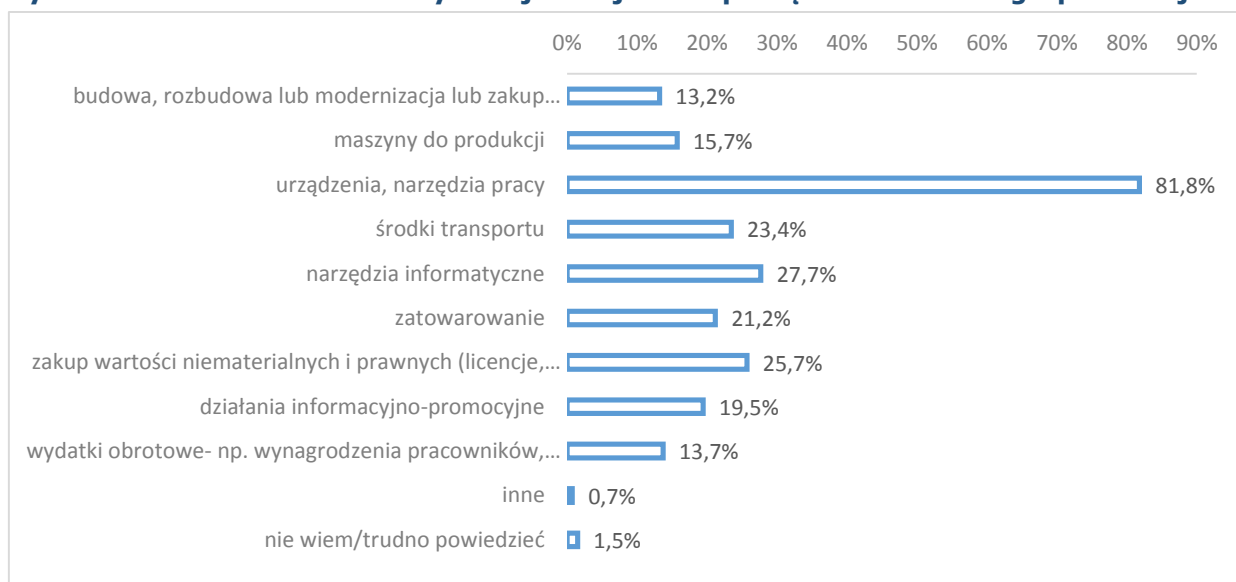
Rysunek 13. Struktura branżowa firm zakładanych przez beneficjentów dotacji z komponentu regionalnego PO KL w województwie lubelskim



Źródło: Opracowane na podstawie CAWI/CATI z beneficjentami wsparcia w Poddziałaniu 6.1.3. i 8.1.2 oraz Działaniu 6.2 PO KL, którzy otrzymali dotację na założenie działalności gospodarczej. (N=401)

Na rysunku 14 pokazano strukturę wydatków inwestycyjnych beneficjentów dotacji, z której wynika, że miały one podobny charakter jak w przypadku pożyczkobiorców.

Rysunek 14. Przeznaczenie otrzymanej dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej

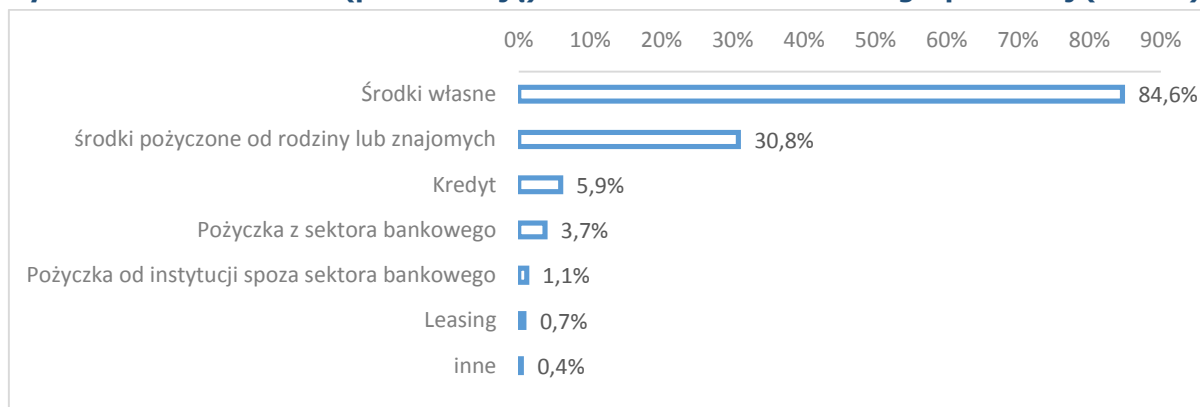


Źródło: Opracowane na podstawie CAWI/CATI z beneficjentami wsparcia w Poddziałaniu 6.1.3. i 8.1.2 oraz Działaniu 6.2 PO KL, którzy otrzymali dotację na założenie działalności gospodarczej. (N=401)

Praktycznie wszyscy pożyczkobiorcy dodatkowo finansowali rozpoczęcie działalności z innych środków, głównie ze środków własnych. Podobny obraz otrzymano w badaniu ilościowym beneficjentów dotacji

na rozpoczęcie działalności gospodarczej – 80% beneficjentów finansowało dodatkowe potrzeby związane z założeniem firmy ze środków własnych.

Rysunek 15. Inne źródła (poza dotacją) finansowania działalności gospodarczej (N=286)

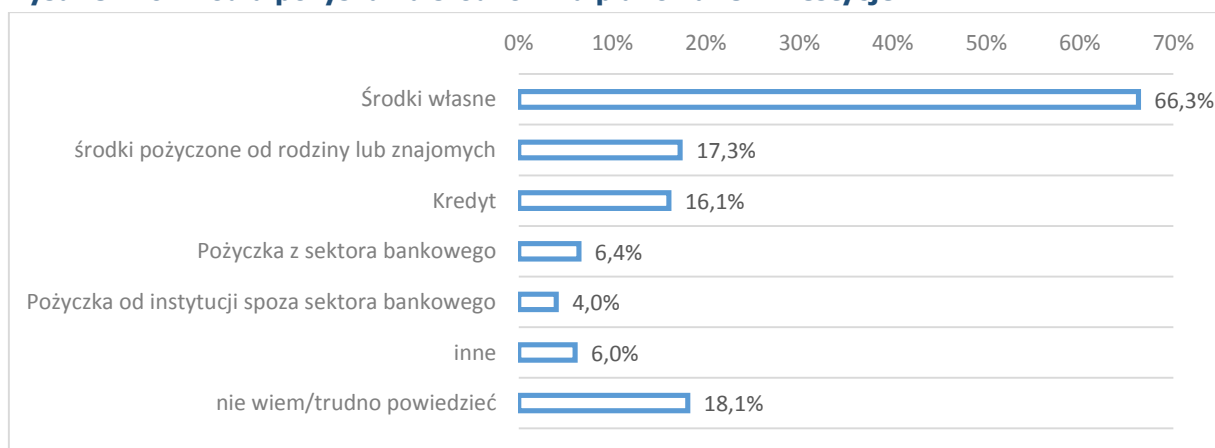


Źródło: Opracowane na podstawie CAWI/CATI z beneficjentami wsparcia w Poddziałaniu 6.1.3. i 8.1.2 oraz Działaniu 6.2 PO KL, którzy otrzymali dotację na założenie działalności gospodarczej. Pytanie wielokrotnego wyboru, nie sumuje się do 100%.

Większość pożyczkobiorców, z którymi przeprowadzono wywiady, nie ubiegała się o pożyczkę/kredyt z innych źródeł (mając głównie na myśli banki), gdyż nie chcieli od początku obciążać się zbyt dużymi zobowiązaniami. Dwie osoby starały się o wsparcie w kilku bankach komercyjnych, niestety - bezskutecznie. Najczęstszym i oczywistym powodem odmowy był brak odpowiednich zabezpieczeń oraz brak wiarygodności oraz historii kredytowej firmy rozpoczynającej działalność.

Większość z założonych firm (oprócz firmy produkcyjnej) nie stawia sobie zbyt ambitnych celów rozwojowych. Jeżeli przewidują inwestycje to zamierzają je finansować ze środków własnych. Podobne odpowiedzi uzyskano od beneficjentów dotacji, którzy w większości planują inwestycje ze środków własnych (66,3%). Żaden z pożyczkobiorców nie ubiegał się/nie zamierza się ubiegać o dodatkową pożyczkę lub kredyt w pierwszych dwunastu miesiącach od założenia działalności gospodarczej. Częściowo wynika to z awersji do ryzyka ("*najpierw muszę spłacić tę pożyczkę*" pożyczkobiorca 6.2 PO KL) ale częściowo jest też wynikiem braku dostępu do środków inwestycyjnych (luka rynkowa).

Rysunek 16. Źródła pozyskania środków na planowane inwestycje

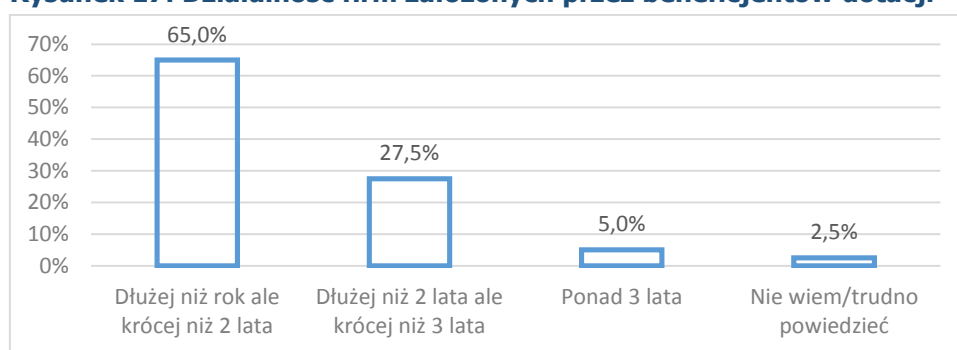


Źródło: Opracowane na podstawie CAWI/CATI z beneficjentami wsparcia w Poddziałaniu 6.1.3. i 8.1.2 oraz Działaniu 6.2 PO KL, którzy otrzymali dotację na założenie działalności gospodarczej. Pytanie wielokrotnego wyboru, nie sumuje się do 100%. (N=249)

Prawie wszyscy pytani pożyczkobiorcy planują zatrudnienie, lub już zatrudniają dodatkowych pracowników (najwięcej osób planuje zatrudnić właściciel firmy produkcyjnej). Większość pożyczkobiorców zatrudniła dodatkowych pracowników już w pierwszym roku działalności, bądź planuje zrobić to między pierwszym, a drugim rokiem działania. Według GUS⁷⁸ liczba miejsc pracy utworzonych przez przedsiębiorstwa założone przez osoby fizyczne, wynosi przeciętnie 1,47 i, w przypadku tych firm, które utrzymały się na rynku w kolejnych latach ich działalności, rośnie przeciętnie o 1,5% rocznie⁷⁹.

Przeżywalność firm rozpoczynających działalność gospodarczą jest bardzo mała. Z danych GUS⁸⁰ wynika, że znaczna część nowopowstałych firm upada w kolejnych latach działalności. Dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą przeżywalność firm po 1 roku działalności wynosi 77%, a po 5 latach 33%. Podobny wskaźnik osiągają beneficjenci dotacji Poddziałiań 6.1.3 i 8.2.1 oraz Działania 6.2 PO KL w województwie lubelskim – według badania ankietowego 65,0% firm “przeżywa” pierwszy rok działalności⁸¹. W badaniu przeprowadzonym w województwie lubelskim w 2014 roku współczynnik przeżywalności firm dwuletnich i starszych, beneficjentów dotacji 6.1.3, 6.2 i 8.1.2 PO KL, wyniósł 42,9%⁸².

Rysunek 17. Działalność firm założonych przez beneficjentów dotacji



Źródło: Opracowane na podstawie CAWI/CATI z beneficjentami wsparcia w Poddziałaniu 6.1.3. i 8.1.2 oraz Działaniu 6.2 PO KL, którzy otrzymali dotację na założenie działalności gospodarczej. N=401)

⁷⁸ Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008–2012, GUS, Warszawa 2014

⁷⁹ Tamże, na podstawie danych z lat 2008-2013

⁸⁰ tamże

⁸¹ Należy podkreślić, iż w ramach udzielonego z PO KL wsparcia na zakładanie działalności gospodarczej w stosunku do odbiorców wsparcia formułowany był wymóg dotyczący 12 miesięcznego okresu trwałości prowadzenia działalności gospodarczej założonej dzięki wsparciu

⁸² Ocena skuteczności i trwałości wsparcia skierowanego na rozwój przedsiębiorczości w projektach realizowanych w ramach PO KL na terenie województwa lubelskiego, UM WL, 2014

3.4 Instrumenty finansowe dotyczące obszaru ochrony środowiska

Wsparcie odnawialnych źródeł energii

W latach 2007-2013 źródłem dofinansowania rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE) udzielanym w formach zwrotnych były **fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej**, czyli Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie.

W tabeli 33 przedstawiono informację o programach wspierania odnawialnych źródeł energii oferowanych przez **Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej**, w których przewidziano zastosowanie instrumentów finansowych.

Tabela 33. Wybrane programy wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii oferowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w latach 2008-2013

Rok	Program	Forma wsparcia	Beneficjenci
2010-2013	1. Program dla przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji:		
	<ul style="list-style-type: none"> część 1) dla przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji, 	Pożyczka z możliwością umorzenia	Pomioty podejmujące realizację przedsięwzięć z zakresu OZE i wysokosprawnej kogeneracji
	<ul style="list-style-type: none"> część 2) – Wdrażana przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, 	Pożyczka	Bezpośredni: WFOŚiGW Ostateczni: podmioty podejmujące realizację przedsięwzięć z zakresu OZE i wysokosprawnej kogeneracji
	2. System zielonych inwestycji:		
	<ul style="list-style-type: none"> część 2) – Biogazownie rolnicze, 	Dotacja, pożyczka	Podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną)
	<ul style="list-style-type: none"> część 3) – Elektrociepłownie i ciepłownie na biomase^{a)}, 	Dotacja, pożyczka	Podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną)

a) W latach 2012-2013 nie dokonano wypłat.

Źródło: Sprawozdania z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w latach 2008-2013, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, www.nfosigw.gov.pl/.

Na szczególną uwagę zasługują doświadczenia funduszy związane z wdrażaniem programu wspierania **przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji**. W jego ramach przeprowadzono trzy konkursy. Były one w różnym stopniu realizowane, ze względu na opóźnienia związane z wprowadzaniem ustawy o odnawialnych źródłach energii. Niepewność związana z kształtem planowanych regulacji była przyczyną wstrzymania decyzji inwestycyjnych przez wielu inwestorów. Mimo początkowego zainteresowania wnioskodawcy

wycofywali się z planowanych przez siebie przedsięwzięć na etapie podpisywania umów. W pierwszym naborze podpisano jedynie trzy umowy. W drugim konkursie na 87 złożonych wniosków podpisano tylko cztery umowy. Liczba wniosków w trzecim konkursie wyniosła 151, a liczba umów – ponad 20. Warto odnotować, że w pierwszym etapie wnioskodawcy składali jedynie uproszczone wnioski. W strukturze pożyczkobiorców dominowały raczej podmioty nowe, których celem utworzenia była realizacja danej inwestycji.

Inwestorami, podobnie jak w omówionym w dalszej części opracowania programie Bocian, były przedsiębiorstwa, którym oferowano pożyczki. Wybór takiej formy wsparcia był m.in. rezultatem kontroli Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z którą Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej powinien oferować wsparcie w formie pożyczek. Dotacje stanowiłyby swego rodzaju „nadwsparcie”. Wykorzystanie zwrotnej formy wsparcia wiązało się także z koniecznością odnawiania funduszu statutowego przez NFOŚiGW.

Minimalny koszt przedsięwzięcia wspieranego w ramach programu (część 1) wyniósł 10 mln zł, a kwota pożyczki – od 4 mln zł do 50 mln zł. W praktyce średnia wysokość pożyczki wyniosła – w przypadku biogazowni: 15-16 mln zł, energetyki wodnej: 10-15 mln zł, a w przypadku energetyki wiatrowej – ok. 30 mln zł. Dofinansowaniem objęto głównie biogazownie i turbiny wiatrowe. W obszarze pozyskiwania energii z biomasy podpisano jedynie cztery umowy. Liczba zawieranych umów była do pewnego stopnia konsekwencją sytuacji na rynku bądź też wynikała z określonych przepisów prawa. Przykładowo, mniejsze zainteresowanie biomasą wynikało ze wzrostu cen biomasy wywołanego zwiększoną popularnością współspalania. W rezultacie zmian cen nastąpiło pogorszenie rentowności tego typu inwestycji. Z kolei popularność elektrowni wiatrowych wynikała z dużej stopy zwrotu jaką te inwestycje osiągały w istniejącym wówczas (i również obecnie) systemie wsparcia. Z drugiej jednak strony, elektrownie wiatrowe spotykają się z niechęcią lokalnych społeczności, które mogą protestować przeciwko lokalizowaniu instalacji w pobliżu budynków mieszkalnych.

Generalnie program nie przewidywał możliwości umorzenia części pożyczki. Taka możliwość istniała jedynie w przypadku elektrociepłowni, ponieważ przyjęto, że inwestycje te generują ujemną stopę zwrotu, a więc są nie dochodowe. Były zaledwie jeden lub dwa projekty z zakresu kogeneracji.

Główną barierą dla realizacji programu była – obok braku ustawy o odnawialnych źródłach energii – kwestia zabezpieczeń. Narodowy Fundusz, jako instytucja „kupująca” efekt ekologiczny i wymagająca spełnienia określonych kryteriów stosuje w zakresie zabezpieczeń bardziej wymagające warunki niż banki komercyjne. Fundusz ponosi dzięki temu mniejsze ryzyko, a odsetek pożyczek „trudnych” jest mniejszy niż w bankach. Rodzaj zabezpieczeń wymaganych przez fundusz zależał od rodzaju i kondycji finansowej beneficjenta. W przypadku dużych spółek, działających na rynku od dłuższego czasu jedynym zabezpieczeniem był w zasadzie weksel. Więcej zabezpieczeń było stosowanych w przypadku spółek powołanych specjalnie do realizacji danej inwestycji.

Warto zwrócić uwagę na program dopłat na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych przeznaczonych na zakup i montaż kolektorów słonecznych dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych, wdrażany przez NFOŚiGW w latach 2010-2015. Według wielu ocen program ten zakończył się sukcesem⁸³. Program polegał na udzielaniu dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego realizowanej za pośrednictwem banku na podstawie zawartej umowy o współpracy.

Warto zwrócić uwagę na problemy związane z realizacją programu Bocian zakładającego wsparcie dla przedsiębiorców. Występuje tu bowiem niepewność co do metody obliczania pomocy publicznej w ramach wsparcia oferowanego przez NFOŚiGW i systemu aukcyjnego proponowanego w projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii (pomoc ta będzie w pewien sposób sumowana). Niektórzy

⁸³ <http://gramwzielone.pl/energia-sloneczna/9456/prosument-relacja-ze-spotkania-w-nfosigw>

inwestorzy (np. inwestujący w biogazownie) przyjęli w związku z tym postawę wyczekującą. Inni, jak np. inwestujący w energetykę wiatrową i fotowoltaikę, chcą zrealizować inwestycje jak najszybciej, korzystając z aktualnie funkcjonującego systemu wsparcia.

Problemy dotyczące określenia pomocy horyzontalnej powodują brak możliwości określenia inwestycji referencyjnej, kosztów i nakładów. W rezultacie wnioski nie mogą być obecnie ocenione. Spośród 48 wniosków złożonych w NFOŚiGW oceniono jedynie dwa (które podlegały starym przepisom dotyczącym pomocy regionalnej). Spośród tych 48 wniosków najwięcej (25) dotyczy fotowoltaiki. Liczba wniosków dotyczących biogazowni i wiatraków jest podobna. Poza tym złożono jeden wniosek na realizację inwestycji z zakresu biomasy. Nie złożono wniosku o dofinansowanie inwestycji z zakresu kogeneracji. Wśród wniosków dotyczących energetyki wiatrowej znajdują się dwie umowy po 3,5 mln zł.

Narodowy Fundusz planuje, by dla podmiotów, które nie będą chciały się poddać horyzontalnej pomocy publicznej było oferowane wsparcie na warunkach komercyjnych. Istnieje tu jednak pewne ryzyko, że banki będą bardziej konkurencyjne ze względu na łatwiejszą procedurę, łatwiejsze zabezpieczenia.

Wsparcie zwrotne w obszarze wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych oferują też banki, w tym Bank Ochrony Środowiska⁸⁴ i Bank Gospodarki Żywnościowej⁸⁵.

W 2013 r. Bank Ochrony Środowiska udzielił łącznie 69 komercyjnych kredytów ekologicznych oraz o wartości ponad 87 mln zł oraz 8 kredytów ekologicznych we współpracy z WFOŚiGW w Lublinie o wartości 164,4 tys. zł podmiotom z województwa lubelskiego. Spośród kredytów komercyjnych 59 udzielone zostało w obszarze ochrony powietrza, a spośród kredytów udzielonych we współpracy z WFOŚiGW w Lublinie 3 udzielono w sektorze ochrony powietrza⁸⁶.

Z informacji przekazanych przez pracownika Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) w Lublinie wynika, że część typów projektów planowanych do wsparcia w ramach Działania 4.1 RPO WL na lata 2014-2020 finansowana jest również przez ten fundusz. Do tych projektów należą:

- budowa lub modernizacja jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej, wykorzystujących w pierwszej kolejności energię słoneczną i biomasę, ale także biogaz, energię wiatru oraz wody,
- budowa lokalnych, małych źródeł energii produkujących zarówno energię elektryczną, jak i ciepło na potrzeby lokalne, niewymagająca przesyłania jej na duże odległości,
- poprawa sprawności wytwarzania ciepła poprzez zmianę źródeł ciepła na jednostki wysokosprawnej kogeneracji (kogeneracja rozproszona oparta na zidentyfikowanych lokalnych zasobach).

Warto zaznaczyć, że formy dofinansowania przez WFOŚiGW są jednakowe dla wszystkich zadań.

Zgodnie z Listą przedsięwzięć priorytetowych **Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁸⁷ (WFOŚiGW) w Lublinie** przewidzianych do dofinansowania w latach 2007-2013 WFOŚiGW realizował w obszarze ochrony powietrza przedsięwzięcia zmierzające do ograniczenia

⁸⁴ Szczegółowa oferta przedstawiona w tabeli nr 9 w załączniku dotyczącym dotychczasowych doświadczeń

⁸⁵ Bank Gospodarki Żywnościowej oferuje kredyt inwestycyjny Zielona Energia. Jest on przeznaczony na finansowanie budowy elektrowni wiatrowych, wodnych, fotowoltaicznych oraz instalacji do wytwarzania energii elektrycznej i/lub energii ciepłej z biomasy lub z biogazu. Z kredytu mogą skorzystać podmioty wytwarzające. Istnieje możliwość karencji w spłacie kapitału – do 2 lat. Okres kredytowania wynosi do 15 lat. Oprocentowanie kredytu na działalność inwestycyjną jest zmienne i ustalone w oparciu o stopę referencyjną 1M*/3M* WIBOR/LIBOR/EURIBOR powiększoną o indywidualnie negocjowaną marżę banku

⁸⁶ Ochrona środowiska 2014, GUS, Warszawa 2014, s.475.

⁸⁷ Lista przedsięwzięć priorytetowych, www.fos.lublin.pl

emisji substancji toksycznych (SO₂, NO_x, pyłów, gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń) do powietrza.

W tabeli 34 przedstawiono strukturę pomocy finansowej zrealizowanej przez WFOŚiGW w Lublinie w latach 2009-2014 w dziale ochrona powietrza według kierunków finansowania.

Tabela 34. Struktura pomocy finansowej zrealizowanej przez WFOŚiGW w Lublinie w latach 2009-2014 w dziale ochrona powietrza według kierunków finansowania

Cel wydatków	Pożyczki	Dotacje	Środki przekazane pjb	Dopłaty do odsetek kredytów	Razem	%
2009						
Termomodernizacja i termorenowacja budynków	9 309 275	0	–	10 486	9 319 761	60
Rozbudowa i modernizacja systemów ciepłowniczych	3 096 916	0	–	0	3 096 916	19,9
Modernizacja kotłowni na bardziej ekologiczne	1 378 586	85 000	–	3 829	1 467 415	9,4
Ograniczenie emisji z instalacji przemysłowych	450 000	0	–	6 917	456 917	2,9
Instalacja odnawialnych źródeł energii	257 000	80 000	–	11 644	348 644	2,3
Rozbudowa sieci gazowej z przyłączami	145 000	0	–	0	145 000	0,9
Pozostałe	686 500	32 940	–	0	719 440	4,6
Razem	15 323 277	197 940	–	32 876	15 554 093	100
2010						
Termomodernizacja i termorenowacja budynków	5 871 937	140 915	–	14 793	6 027 646	44
Rozbudowa i modernizacja systemów ciepłowniczych	4 281 000	0	–	0	4 281 000	31,2
Modernizacja kotłowni na bardziej ekologiczne	575 000	146 436	–	2 120	723 556	5,3
Ograniczenie emisji z instalacji przemysłowych	1 422 000	0	–	3 319	1 425 319	10,4
Instalacja odnawialnych źródeł energii	947 618	250 000	–	13 761	1 211 379	8,8
Rozbudowa sieci gazowej z przyłączami	42 166	0	–	0	42 166	0,3
Razem	13 139 721	537 351	–	33 993	13 711 066	100
2011						
Termomodernizacja i termorenowacja budynków	2 233 344	100 000	50 000	14 201	2 397 546	29,5
Rozbudowa i modernizacja systemów ciepłowniczych	1 480 000	0	0	0	1 480 000	18,2
Modernizacja kotłowni	775 670	70 000	0	1 324	846 994	10,4
Ograniczenie emisji z instalacji przemysłowych	500 000	0	0	578	500 578	6,1
Instalacja urządzeń wykorzystujących odnawialne źródła energii	873 094	88 640	0	18 853	980 586	12,1
Rozbudowa sieci gazowej z przyłączami	77 834	0	0	0	77 834	1
Odpylanie	1 850 000	0	0	0	1 850 000	22,7
Razem	7 789 941	258 640	50 000	34 956	8 133 538	100
2012						
Termomodernizacja i termorenowacja budynków	1 774 745	115 000	437 000	11 902	2 338 647	36,2
Modernizacja kotłowni	515 078	145 000	0	1 683	661 761	10,2
Ograniczenie emisji z instalacji przemysłowych	2 650 000	0	0	0	2 650 000	41
Instalacja odnawialnych źródeł energii	373 135	29 130	0	18 908	421 173	6,5
Odpylanie	43 000	0	0	0	43 000	0,7
Pozostałe	353 448	0	0	0	353 448	5,5
Razem	5 709 406	289 130	437 000	32 493	6 468 029	100
2013						
Termomodernizacja i termorenowacja budynków	5 832 728	200 000	495 000	5 962	6 533 690	41,9
Modernizacja kotłowni	949 600	78 855	0	3 359	1 031 814	6,6
Ograniczenie emisji z instalacji przemysłowych	5 812 098	0	0	0	5 812 098	37,2
Instalacja odnawialnych źródeł energii	56 000	9 000	0	13 371	78 371	0,5
Odpylanie	360 000	0	0	0	360 000	2,3

Budowa i modernizacja miejskiej sieci ciepłowniczej	1 426 925	0	0	0	1 426 925	9,1
Pozostałe	339 300	30 000	0	72	369 372	2,4
Razem	14 776 651	317 855	495 000	22 764	15 612 270	100
2014						
Termomodernizacja i termorenowacja budynków	8 944 917	120 000	340 000	3 778	9 408 695	55,5
Ograniczenie emisji z instalacji przemysłowych	192 000	0	0	0	192 000	1,1
Budowa i modernizacja miejskiej sieci ciepłowniczej	1 678 280	0	0	0	1 678 280	10
Modernizacja kotłowni	257 000	135 867	0	1 925	394 792	2,3
Odpylanie	2 537 056	0	0	0	2 537 056	15
Instalacja odnawialnych źródeł energii	1 727 529	7 688	25 000	620 276	2 380 493	14
Pozostałe	330 000	30 000	0	611	360 611	2,1
Razem	15 666 782	293 555	365 000	626 590	16 951 927	100

Źródło: Sprawozdania z działalności Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie.

Z danych przedstawionych w tab. 34 wynika, że łącznie w latach 2009-2014 na wsparcie instalacji odnawialnych źródeł energii przeznaczono ponad 5,4 mln zł. Z kwoty tej ponad 4,2 mln zł przekazano w formie pożyczek, ponad 464 tys. zł w formie dotacji, a 25 tys. państwowym jednostkom budżetowym.

Środki bezzwrotne z regionalnego programu operacyjnego mogły, jak się wydaje, stanowić pewną konkurencję dla wsparcia z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie. Według przedstawiciela tego funduszu środki bezzwrotne z RPO WL na lata 2014-2020 (albo środki zwrotne, ale przyznawane na korzystniejszych warunkach niż te oferowane przez fundusz) mogą stanowić konkurencję dla oferty funduszu. W przyszłości fundusz dalej będzie oferować pożyczki. Być może zmieni się jednak oprocentowanie, którego wysokość zależy od sytuacji na rynku kredytów bankowych. Z punktu widzenia wydatkowania środków z funduszu najkorzystniejsze jest niskie oprocentowanie. Należy zwrócić uwagę, że pomoc z WFOŚiGW jest korzystna dla JST, ponieważ nie muszą one stosować procedury wyboru banku.

Efektywność energetyczna

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie finansuje termomodernizację budynków w ramach w działu ochrona powietrza. Przedsięwzięcia priorytetowe WFOŚiGW w Lublinie z tego zakresu przewidziane do dofinansowania w latach 2007-2016 przewidują wsparcie – oprócz termomodernizacji budynków – między innymi: wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji, przyłączenia do sieci dla jednostek wytwarzających energię elektryczną i ciepła w skojarzeniu, wytwarzania i dystrybucji ciepła, likwidacji niskiej emisji⁸⁸.

Z informacji przekazanych przez pracownika **Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie** wynika, że wszystkie trzy typy projektów planowanych do wsparcia w ramach Działania 5.2 RPO WL na lata 2014-2020 finansowane są również przez ten fundusz. Z funduszu wspierana jest zarówno termomodernizacja, w której następuje zmiana źródła ciepła, jak i termorenowacja, polegająca np. na dociepleniu budynku czy wymianie okien. Projektów dotyczących wymiany źródeł ciepła było niewiele. Pożyczki wynoszą od 100 tys. zł do 0,5 mln zł.

Warto zaznaczyć, że formy dofinansowania przez WFOŚiGW są jednakowe dla wszystkich zadań.

⁸⁸ Lista przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie przewidzianych do dofinansowania w latach 2007-2016, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie

W tabeli przedstawiono strukturę pomocy finansowej zrealizowanej przez WFOŚiGW w Lublinie w latach 2009-2014 w dziale ochrona powietrza według kierunków finansowania. W latach 2009-2013 fundusz przeznaczył na wsparcie termomodernizacji i termorenowacji budynków ok. 25,6 mln zł. Większość tych środków (ok. 25 mln zł, czyli 94%) przekazano w formie pożyczek. Wsparcie termomodernizacji i termorenowacji budynków stanowiło 45% pomocy finansowej udzielonej przez fundusz.

Tabela 35. Struktura pomocy finansowej zrealizowanej przez WFOŚiGW w Lublinie w latach 2009-2014 w dziale ochrona powietrza według kierunków finansowania

Cel wydatków	Pożyczki	Dotacje	Środki przekazane pjb	Dopłaty do odsetek kredytów	Razem	%
2009						
Razem, w tym:	15323,3	197,9	–	32,9	15554,1	100
termomodernizacja i termorenowacja budynków	9309,3	0,0	–	10,5	9319,8	60
rozbudowa i modernizacja systemów ciepłowniczych	3096,9	0,0	–	0,0	3096,9	19,9
modernizacja kotłowni na bardziej ekologiczne	1378,6	85,0	–	3,8	1467,4	9,4
instalacja odnawialnych źródeł energii	257,0	80,0	–	11,6	348,6	2,3
2010						
Razem, w tym:	13139,7	537,4	–	34,0	13711,1	100
termomodernizacja i termorenowacja budynków	5871,9	140,9	–	14,8	6027,6	44
rozbudowa i modernizacja systemów ciepłowniczych	4281,0	0,0	–	0,0	4281,0	31,2
modernizacja kotłowni na bardziej ekologiczne	575,0	146,4	–	2,1	723,6	5,3
instalacja odnawialnych źródeł energii	947,6	250,0	–	13,8	1211,4	8,8
2011						
Razem, w tym:	7789,9	258,6	50,0	35,0	8133,5	100
termomodernizacja i termorenowacja budynków	2233,3	100,0	50,0	14,2	2397,5	29,5
rozbudowa i modernizacja systemów ciepłowniczych	1480,0	0,0	0,0	0,0	1480,0	18,2
modernizacja kotłowni	775,7	70,0	0,0	1,3	847,0	10,4
instalacja urządzeń wykorzystujących odnawialne źródła energii	873,1	88,6	0,0	18,9	980,6	12,1
2012						
Razem, w tym:	5709,4	289,1	437,0	32,5	6468,0	100
termomodernizacja i termorenowacja budynków	1774,7	115,0	437,0	11,9	2338,6	36,2
modernizacja kotłowni	515,1	145,0	0,0	1,7	661,8	10,2
ograniczenie emisji z instalacji przemysłowych	2650,0	0,0	0,0	0,0	2650,0	41
instalacja odnawialnych źródeł energii	373,1	29,1	0,0	18,9	421,2	6,5
2013						
Razem, w tym:	14776,7	317,9	495,0	22,8	15612,3	100
termomodernizacja i termorenowacja budynków	5832,7	200,0	495,0	6,0	6533,7	41,9
modernizacja kotłowni	949,6	78,9	0,0	–	#ARG!	6,6
ograniczenie emisji z instalacji przemysłowych	5812,1	0,0	0,0	0,0	5812,1	37,2
instalacja odnawialnych źródeł energii	56,0	9,0	0,0	–	78,4	0,5
budowa i modernizacja miejskiej sieci ciepłowniczej	#ARG!	0,0	0,0	0,0	1426,9	9,1
2014						
Razem, w tym:	15666,8	293,6	365,0	626,6	16951,9	100
termomodernizacja i termorenowacja budynków	8944,9	120,0	340,0	3,8	9408,7	55,5
budowa i modernizacja miejskiej sieci ciepłowniczej	1678,3	0,0	0,0	0,0	1678,3	10
modernizacja kotłowni	257,0	135,9	0,0	1,9	394,8	2,3
instalacja odnawialnych źródeł energii	1727,5	7,7	25,0	620,3	2380,5	14

Źródło: sprawozdania z działalności Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie.

Środki przekazane na termomodernizację budynków przeznaczone głównie na dofinansowanie budynków będących własnością samorządów

IV. ROZSTRZYGNIĘCIA W ZAKRESIE POSZCZEGÓLNYCH PRIORYTETÓW INWESTYCYJNYCH

4.1 Działanie 1.1 Regionalna infrastruktura badawczo – rozwojowa

4.1.1 Charakterystyka projektów

Informacje wstępne

W ramach Działania 1.1 przewiduje się wsparcie rozwoju infrastruktury badawczo-rozwojowej jednostek naukowych prowadzących działalność gospodarczą, w tym zakup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych niezbędnych do świadczenia usług badawczo-rozwojowych na rzecz przedsiębiorstw. Projekty mają przyczynić się do realizacji celu priorytetu inwestycyjnego 1a jakim jest urynkowienie działalności badawczo-rozwojowej. Planowana alokacja na Działanie wynosi niemal 12 mln euro.

Rentowność projektów

Dofinansowywane w ramach Działania projekty mają (w założeniu) przynosić ich realizatorom określone przychody. Zgodnie z zapisami Programu wśród kryteriów wyboru projektów znajduje się kryterium dotyczące wzrostu przychodów z usług świadczonych na rzecz MŚP: *W umowie z beneficjentem, w ramach wsparcia w PI 1a, uwzględniony zostanie wskaźnik odnoszący się do osiągnięcia wzrostu przychodów ze źródeł prywatnych, którego wartość powinna zostać osiągnięta na koniec okresu kwalifikowalności lub trwałości projektu. W przypadku braku osiągnięcia wskaźnika na projekt zostaną nałożone konsekwencje finansowe.* Powyższy zapis wskazuje, iż założeniem jest dofinansowywanie projektów rentownych. Należy zauważyć, iż jakkolwiek dofinansowywanie infrastruktury jednostek naukowych nie jest żadnym *novum* tak kładzenie przez donatorów istotnego nacisku na rentowność projektów nie było praktykowane w przeszłości. W Programach Operacyjnych perspektywy finansowej 2007 – 2013, w działaniach dotyczących wsparcia infrastrukturalnego dla sektora nauki nie obligowano jednostek naukowych do składania deklaracji dotyczących określonego poziomu przychodów osiągniętego dzięki zrealizowanej inwestycji.

Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

Projekty polegające na inwestycjach w infrastrukturę B+R w podmiotach sektora nauki były dotychczas finansowane z wykorzystaniem instrumentów dotacyjnych (głównie dotacja statutowa oraz dotacje z funduszy strukturalnych). Niewątpliwie bez takiego wsparcia jednostki naukowe miałyby znikome szanse na pozyskanie innych źródeł finansowania tego rodzaju projektów na co wpływ mają przede wszystkim następujące okoliczności:

- Inwestycje w infrastrukturę B+R są co do zasady inwestycjami wysoce kosztochłonnymi- wartości projektów potrafią być liczone w dziesiątkach milionów złotych,

Niepewność co do rentowności projektów jest bardzo wysoka. Dotychczasowe doświadczenia (omówione szerzej w dalszej części raportu) pokazują, iż projekty raczej wiążą się dla jednostek

naukowych z dodatkowymi kosztami aniżeli dochodami. Jako takie nie leżą w orbicie zainteresowania podmiotów udzielających wsparcia finansowego na zasadach komercyjnych.

4.1.2 Charakterystyka grup docelowych

Informacje wstępne

Zgodnie z SZOOP RPO WL wsparcie mogą uzyskać jednostki naukowe w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2014 r., poz. 1620 z późn. zm.) prowadzące działalność gospodarczą na terenie województwa lubelskiego. Zgodnie z danymi zawartymi w publikacji *Potencjał placówek naukowo-badawczych województwa lubelskiego* w województwie działa około 30 jednostek naukowych. Z informacji uzyskanych w IZ RPO WL wynika, iż warunkiem otrzymania wsparcia będzie posiadanie przez jednostkę naukową wpisu do KRS-u. Analizy przeprowadzone na użytek niniejszego Działania pokazały, iż do tego rejestru wpisanych jest tylko 8 publicznych jednostek naukowych (należy domniemywać, iż z uwagi na profil działalności to podmioty publiczne będą ubiegać się o wsparcie w ramach Działania) co każe uznać katalog potencjalnych beneficjentów za bardzo ograniczony. Co ważne do KRS-u nie jest wpisana żadna z pięciu największych uczelni z terenu województwa (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Uniwersytet Medyczny, Uniwersytet Przyrodniczy, Politechnika Lubelska, Katolicki Uniwersytet Lubelski). Należy w tym miejscu poczynić ważne zastrzeżenie dotyczące prowadzenia przez uczelnie wyższe działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 2. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Z kolei w myśl art. 4 ustawy przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą⁸⁹. Art. 7. p.s.w. bezpośrednio rozstrzyga o możliwości prowadzenia przez uczelnie wyższe działalności gospodarczej pod warunkiem jej wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego od form określonych w art. 13 (działalność podstawowa) i 14 (prowadzenie stołówek) tejże ustawy oraz w zakresie i formach określonych w statucie uczelni. Osobowość prawną przyznaje uczelni art. 12 p.s.w. Uznaje się, iż osobowość tę uczelnia nabywa z chwilą wejścia w życie aktu o powołaniu uczelni (w przypadku uczelni niepublicznych po wpisie do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego ds. nauki)⁹⁰. Tym samym jak pisze A. Balicki „*Wobec braku wyraźnego zakazu i biorąc pod uwagę podmiotowość prawną uczelni, można ją traktować jako przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jeśli wykonuje działalność gospodarczą*”⁹¹. Pogląd ten znalazł swoje potwierdzenie w judykaturze. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 VII 2003r. uznał, że uczelnia może być przedsiębiorcą mającym zdolność upadłościową jeżeli prowadzi działalność gospodarczą⁹². Należy w tym miejscu podkreślić, iż osobowości prawnej nie posiadają wydziały uczelni i jak pisze A. Niewęglowski „*wyodrębnienie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni poprzez przyznanie im statusu jednostek naukowych ma znaczenie przede wszystkim w sferze prawa publicznego a nie cywilnego*”⁹³. Zgodnie z art. 14 u.s.d.g. przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą w dniu złożenia wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym. Biorąc pod uwagę, iż przepisy p.s.w. mają charakter *lex specialis* wobec przepisów u.s.d.g. uczelnie wyższe uznaje się za typ przedsiębiorstwa

⁸⁹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 Nr 173 poz. 1807 z późn. zm.)

⁹⁰ A. Balicki w: M. Pyter, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 24

⁹¹ *Ibidem*, s. 26

⁹² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 VII 2003r., III CZP 38/03. OSNC 204 nr 9 poz. 134; podobnie patrz: decyzja prezesa UOKiK z dnia 1 V 2007- decyzja nr RKR 46-2007 (RKR-61-11/07/DN-5/05)

⁹³ A. Niewęglowski, *Wyniki prac badawczych w obrocie cywilnoprawnym*, Warszawa 2010, s. 71

nierejestrowego, ponieważ żaden przepis nie nakłada konieczności rejestracji uczelni w KRS. O podjęciu działalności gospodarczej przez uczelnię przesądza podjęcie określonych czynności faktycznych takich jak np. rozpoczęcie świadczenia usług, sprzedaż praw do wyników badań etc. Działania te powinny wypełniać znamiona pojęcia działalności gospodarczej tzn. powinny mieć charakter gospodarczy, powinny być prowadzone w sposób zorganizowany i ciągły oraz powinny być ukierunkowane na osiągnięcie zysku⁹⁴⁹⁵.

W kontekście zarobkowego charakteru działalności doktryna zalicza uczelnie wyższe do grona przedsiębiorstw not for profit tzn. „*przedsiębiorstw, które mogą prowadzić działalność gospodarczą z jednoczesnym przeznaczaniem zysków na cele statutowe, chociaż ich główny cel nie jest zarobkowy*”⁹⁶.

W związku z powyższym wywodem rekomendujemy nieformułowanie w Działaniu 1.1 w odniesieniu do uczelni wyższych wymogu posiadania wpisu w KRS.

Dotychczasowe doświadczenia

Jednostki z terenu województwa lubelskiego były beneficjentami następujących instrumentów wsparcia rozwoju infrastruktury naukowo-badawczej w jednostkach naukowych:

- Działanie 2.2 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego- w dwóch konkursach wsparcie w wysokości niemal 600 tys. zł uzyskał tylko jeden podmiot (Instytut Nowych Syntez Chemicznych),
- Działanie 2.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka- wsparcie w kwocie ponad 186 mln zł na realizację dwóch projektów otrzymał Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej,
- Działanie 1.1 Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej- dofinansowanych kwotą ponad 362 mln zł zostało 9 projektów. Projekty były realizowane przez 6 unikatowych beneficjentów. Należy podkreślić, iż większość projektów dotyczyła między innymi rozwoju infrastruktury dydaktycznej.

Pozyskane wsparcie miało dotacyjny charakter.

Plany inwestycyjne

Dane statystyczne wskazują, iż w województwie lubelskim nadal istnieją potrzeby dotyczące inwestycji w infrastrukturę naukowo-badawczą. Zgodnie z informacjami zawartymi w publikacji GUS „Nauka i technika” stopień zużycia tejże infrastruktury w województwie lubelskim wynosi 67,5% i choć jest niższy od średniej krajowej o 4,9% to i tak należy uznać go za stosunkowo wysoki. Konkretnie potrzeby dotyczące inwestycji w infrastrukturę jednostek naukowych zidentyfikowano również w raporcie: *Ocena innowacyjności i konkurencyjności regionalnej gospodarki z punktu widzenia stosowania i rozwoju kluczowych technologii wspomagających*.

Z drugiej strony nie należy zapominać, iż wiele jednostek naukowych z terenu województwa realizowała w ostatnich latach wielomilionowe projekty infrastrukturalne. Można zakładać, iż skala tych inwestycji wyczerpała jeżeli nie potrzeby to na pewno w części możliwości finansowe jednostek naukowych do realizacji takich projektów w najbliższej przyszłości- jakkolwiek wsparcie miało charakter dotacyjny tak nie pokrywało całości kosztów kwalifikowalnych. Dodatkowo trzeba pamiętać, iż gospodarka finansowa tych jednostek naukowych, których główną działalność stanowi dydaktyka,

⁹⁴ E. Bieniek W. Koronkiewicz, J. Sieńczyłło-Chlabicz, *Działalność gospodarcza i przedsiębiorca na gruncie ustawy Prawo działalności gospodarczej*, Przegląd Prawa Handlowego 2000, nr 4 s. 15

⁹⁵ Usterką art. 4 przed nowelizacją było objęcie pojęciem działalności gospodarczej nieodpłatnego udostępniania wyników prac badawczych; patrz A. Niewęglowski, *Wyniki...*, s. 112

⁹⁶ A. Niewęglowski, *Wyniki prac badawczych...*, s. 118

jest nadwyřężona niżem demograficznym co może przekładać się na ograniczenie działalności inwestycyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę nie należy oczekiwać dużego zainteresowania jednostek naukowych ubieganiem się o wsparcie w ramach Działania 1.1. (w szczególności jeżeli utrzymany zostanie wymóg posiadania przez jednostkę wpisu do KRS). Słusznie w RPO WL została założona niska wartość wskaźnika dotyczącego liczby jednostek naukowych ponoszących nakłady inwestycyjne na działalność B+R – 2 jednostki.

4.1.3 Strategia inwestycyjna

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

Możliwość zastosowania instrumentów finansowych w Działaniu 1.1 jest bardzo niewielka. Przesądżają o tym następujące argumenty:

- Wątpliwa rentowność projektów- zgodnie z założeniami projekty mają przynosić realizującym je jednostkom określone przychody. Potencjał komercjalizacyjny projektów jest warunkiem uzyskania wsparcia. Jakkolwiek warunek ten należy uznać za w pełni słuszny tak należy mieć świadomość, iż stosowanie instrumentów finansowych jest zasadne w przypadku tych projektów, które generują przychody pozwalające na spłatę zaciągniętego zobowiązania. Należy wątpić by projekty infrastrukturalne, które będą wspierane w ramach Działania 1.1. charakteryzowały się aż tak wysoką rentownością co wynika z następujących czynników:
 - - ograniczony popyt ze strony przedsiębiorstw na usługi świadczone przez jednostki naukowe- generalnie skłonność polskich firm do współpracy z sektorem nauki jest niewielka. Z badań przeprowadzonych w województwie o zbliżonym poziomie innowacyjności do województwa lubelskiego czyli w województwie- warmińsko mazurskim wynika, że doświadczenia we współpracy z sektorem nauki ma mniej niż 5% przedsiębiorstw. Ponadto ta nieliczna grupa firm, która kooperowała z jednostkami naukowymi przeznaczała na współpracę stosunkowo niewielkie kwoty (56% badanych wskazała na kwoty nieprzekraczające 10 tys. zł). Nie ma podstaw do twierdzenia by wartości te dla województwa lubelskiego miały być drastycznie inne. W związku z powyższym należy liczyć się z sytuacją, w której przychody ze świadczonych usług nie będą na tyle wysokie by rekompensowały środki zainwestowane w infrastrukturę.
 - - starzenie się infrastruktury- oczywistym jest, iż największy potencjał komercjalizacyjny będzie miała ta infrastruktura badawcza, która jest stosunkowo nowa i pozwala na wykonywanie badań w zgodzie z najnowszymi międzynarodowymi trendami lub spełniającymi obowiązujące standardy. Tymczasem naturalnym zjawiskiem jest starzenie się aparatury- w niektórych dziedzinach nauki (np. informatyce) już po kilku latach istnieje potrzeba wymiany lub modernizacji istniejącego zaplecza badawczego. Taka sytuacja jest równoznaczna z tym, iż horyzont czasowy w trakcie, którego inwestycja będzie atrakcyjna dla przedsiębiorców a tym samym będzie charakteryzowała się wysokim potencjałem komercjalizacyjnym jest ograniczony. Może się okazać, iż konieczność wymiany/modernizacji aparatury pojawi się wcześniej aniżeli aparatura ta wygeneruje przychody równoważące zainwestowane w nią środki.

Wątpliwości dotyczące rentowności projektów znajdują swoje potwierdzenie również w doświadczeniach wyniesionych z poprzedniej perspektywy finansowej. W raporcie *Ewaluacja instrumentów wsparcia B+R w ramach perspektywy finansowej 2007–2013* wskazuje się, iż utrzymanie nowopowstałych budynków, aparatury czy instalacji informatycznych jest jednym z głównych wyzwań stojących przed wspartymi jednostkami naukowymi. Autorzy raportu zwracają uwagę na fakt, iż utrzymywanie infrastruktury generuje koszty, które niejednokrotnie przekraczają wpływy z działalności komercyjnej. W przebadanej próbie 14 jednostek naukowych tylko jedna zadeklarowała, że przedsiębiorstwa pokrywają ponad połowę kosztów, dziewięć określiło tę proporcję jako znikomą lub prawie znikomą, a cztery jednostki przyznały, że przedsiębiorstwa pokrywają mniej niż połowę kosztów.

- Wspomniane już przewidywane niewielkie zainteresowanie ubieganiem się o wsparcie – tworzenie instrumentu finansowego, z którego wspartych zostanie kilka podmiotów nie spełnia warunku efektywności kosztowej. Środki zainwestowane w opracowanie takiego instrumentu byłyby nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do skali wsparcia. Należy ponadto wziąć pod uwagę fakt, iż mała liczba projektów uniemożliwiłaby pośrednikowi finansowemu dywersyfikację portfela udzielanego wsparcia zwrotnego a tym samym narażałaby go na znaczące ryzyko strat – stabilności działania pośrednika. zagroziłoby problemy w spłacie rat pojawiające się tylko w u jednego odbiorcy wsparcia.
- Brak jakichkolwiek krajowych doświadczeń związanych ze wspieraniem inwestycji w infrastrukturę badawczo-rozwojową w jednostkach naukowych ze środków zwrotnych- wszelkie wsparcie tego rodzaju inwestycji było do tej pory wsparciem o charakterze dotacyjnym.
- Potencjalna konkurencja ze wsparciem oferowanym w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój: Działanie 4.2 Rozwój nowoczesnej infrastruktury badawczej sektora nauki. W Działaniu tym, podobnie jak w RPO WL przewidziane jest wsparcie przedsięwzięć z Polskiej Mapy Infrastruktury Badawczej. W PO IR zaplanowano instrument dotacyjny.

Praktycznie jedynym argumentem przemawiającym za instrumentem finansowym w ramach Działania jest argument dotyczący braku konieczności wniesienia przez jednostkę naukową wkładu własnego; jednakże siła tego argumentu jest zdecydowanie słabsza aniżeli argumentów przeciwnych.

Biorąc powyższe pod uwagę w Działaniu 1.1 rekomenduje się zastosowanie dotacyjnej formy wsparcia.

4.2 Działanie 1.2: Badania celowe, Działanie 1.3: Infrastruktura badawczo-rozwojowa w przedsiębiorstwach

4.2.1 Charakterystyka projektów

Informacje wstępne

Celem Działania 1.2 jest zwiększenie udziału sektora przedsiębiorstw w ogólnej wartości nakładów na działalność badawczo-rozwojową w regionie oraz zwiększenie skali wdrażanych innowacji przez przedsiębiorstwa z sektora MŚP prowadzące działalność gospodarczą na terenie województwa lubelskiego.

W ramach Działania przewiduje się dofinansowanie projektów polegających na opracowaniu nowych produktów/usług, procesów lub też wprowadzeniu znaczących ulepszeń do istniejących produktów/usług, procesów. Wsparciem zostaną objęte koszty przeprowadzenia badań przemysłowych oraz eksperymentalnych prac rozwojowych, w tym m.in. koszty: aparatury, sprzętu, budynków i gruntów (w zakresie i przez okres, w jakim są one wykorzystywane na potrzeby projektu); koszty personelu zaangażowanego w projekt; koszty badań; wartości niematerialnych i prawnych, ekspertyz, analiz.

Celem Działania 1.3 jest zwiększenie udziału sektora przedsiębiorstw w ogólnej wartości nakładów na infrastrukturę badawczo-rozwojową w regionie.

W ramach Działania przewiduje się dofinansowanie przedsięwzięć realizowanych na terenie województwa lubelskiego i polegających na stworzeniu lub rozwoju istniejącego zaplecza badawczo-rozwojowego, w szczególności: zakup środków trwałych: aparatury i urządzeń laboratoryjnych oraz wartości niematerialnych i prawnych, na bazie których planowane jest prowadzenie działalności B+R. Co istotne projekty mają stymulować sektor prywatnych przedsiębiorstw do świadczenia usług badawczo-rozwojowych na rzecz innych podmiotów. Uzasadnieniem dla realizacji interwencji jest potrzeba zwiększenia prorynkowej aktywności badawczej przedsiębiorstw.

Rentowność projektów

Immanentną cechą projektów badawczo-rozwojowych jest ich wysoki poziom ryzyka. Przyjmuje się, iż sukcesem komercyjnym kończy się kilka – kilkanaście procent projektów badawczych. Oczywiście im wyższe poziomy gotowości technologicznej, których prace B+R dotyczą tym ryzyko mniejsze. Należy zauważyć, iż w ramach Działania przewiduje się wsparcie etapu przedwdrożeniowego - na tym etapie projekty nie generują żadnych przychodów.

Jeżeli chodzi o projekty dotyczące infrastruktury to co do zasady dofinansowywane projekty powinny być projektami rentownymi- przychody powinny pochodzić z tytułu świadczenia usług dla przedsiębiorstw. Należy jednak z dużą dozą ostrożności podchodzić do oceny skali rentowności. Po pierwsze brak jest doświadczeń związanych ze wspieraniem tego rodzaju projektów, po drugie trudno oszacować skalę popytu na tego usługi świadczone z wykorzystaniem zakupionej aparatury. Należałoby podobnie jak w Działaniu 1.1 oczekiwać raczej ograniczonego zainteresowania przekładającego się na przychody niewystarczające do pokrycia kosztów zakupu i funkcjonowania

infrastruktury. Wykorzystanie infrastruktury we własnej działalności nie będzie generować przychodów z uwagi na fakt, iż związane będzie z aktywnością badawczą a nie wdrożeniową firmy.

Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

Jako wysoce ryzykowne a równocześnie co do zasady wysoce kosztochłonne, projekty B+R charakteryzuje utrudniony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania. Sektor bankowy charakteryzuje wysoka awersja do udzielania pożyczek na realizację tego rodzaju projektów. Rynek kapitałowy, który mógłby być pewną alternatywą jest słabo rozwinięty. Również sami projektodawcy unikają korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania w obawie przed koniecznością zwrotu pożyczonej kwoty powiększonej o odsetki przy jednoczesnym braku gwarancji, iż realizowany projekt się powiedzie [patrz: kolejne strony]. Z powyższych względów głównym instrumentem wsparcia aktywności B+R firm jest dotacja.

Finansowanie projektów infrastrukturalnych napotyka co do zasady na mniejsze bariery aniżeli finansowanie prac badawczo-rozwojowych chociażby z tego powodu, iż zakupiona infrastruktura może stanowić przedmiot zabezpieczenia. Dodatkowo szersze (przynajmniej w teorii) są możliwości wykorzystania leasingu. Sam poziom ryzyka projektu uznać należy za niższy aniżeli w przypadku prac B+R- projekt polega na zakupie urządzeń, która to aktywność jest zdecydowanie mniej ryzykowna aniżeli podejmowanie prac badawczych. Z drugiej strony niewątpliwie inwestycje w infrastrukturę służącą do świadczenia usług badawczych są bardziej ryzykowne – w kontekście ich rentowności – aniżeli inwestycje w infrastrukturę wykorzystywaną w procesie produkcji/procesie świadczenia usług.

4.2.2 Charakterystyka grup docelowych

Informacje wstępne

W kontekście rozstrzygnięcia o możliwości zastosowania instrumentów finansowych w Działaniu 1.2 i 1.3 kluczowego znaczenia nabiera kwestia oszacowania liczby potencjalnych beneficjentów działań czyli firm posiadających doświadczenia na polu realizacji prac B+R lub planujących realizację takich prac. Na wstępie należy podkreślić, iż mało pomocne w tym zakresie są dane GUS, który nie zbiera informacji nt. odsetka firm prowadzących działalność B+R jak również nie uwzględnia w statystykach dotyczących innowacyjności firm mikro. Koniecznym w związku z tym było skorzystanie z innych danych i przyjęcie pewnych kryteriów rozstrzygających o tym czy dany podmiot może być uznany za potencjalnego beneficjenta Priorytetu. Tymi danymi były dane o podmiotach, które korzystały lub ubiegały się nieskutecznie o wsparcie z krajowych i regionalnych programów operacyjnych na realizację przedsięwzięć innowacyjnych czyli firmy, które

- uzyskały wsparcie z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, w szczególności z działań 1.4-4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 5.4.2,
- nieskutecznie ubiegały się o wsparcie z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka,
- uzyskały wsparcie z regionalnych Programów Operacyjnych na realizację działań związanych z prowadzeniem prac badawczo-rozwojowych,
- uzyskały wsparcie z Programów wdrażanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, w szczególności z Programu Badań Stosowanych, projektów celowych, Programu Innotech oraz Demonstrator Plus,
- uzyskały wsparcie z Programu Bon na innowacje,
- korzystały z kredytu-technologicznego,

- znajdują się na liście najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw w Polsce (lista z cyklicznych raportów INE PAN o innowacyjności polskiej gospodarki),
- znajdują się na liście największych inwestorów w działalność badawczo-rozwojową (raport INE PAN)⁹⁷.

Liczbę firm z województwa lubelskiego spełniających przynajmniej jedno z powyższych kryteriów oszacowano na 300 podmiotów. Można skorygować tę liczbę o niewielki odsetek firm, które mimo podejmowania działalności B+R nie korzystały a nawet nie ubiegały się o publiczne wsparcie takiej działalności więc dla celów niniejszego raportu proponujemy przyjąć, iż w województwie lubelskim działa 350 podmiotów, które podejmują wysoce zaawansowaną działalność innowacyjną. Z badań ankietowych prowadzonych wśród tychże firm wynika, że w ciągu najbliższych dwóch lat 51% z nich zamierza podejmować działalność innowacyjną z czego co piąta zamierza przeznaczyć na tę działalność kwotę mniejszą aniżeli minimalna wartość projektu w Działaniu 1.2 (80 tys. zł). Sumując daje to około 142 firmy, które mogą być zainteresowane aplikowaniem o wsparcie w ramach Działania 1.2. jeżeli chodzi o Działanie 1.3 to w ciągu najbliższych trzech lat inwestycje w infrastrukturę B+R zamierza dokonywać 90% firm innowacyjnych z terenu województwa czyli około 315 podmiotów z czego jednak 18% zamierza dokonać inwestycji o mniejszej wartości aniżeli minimalna wartość projektu w Działaniu 1.3 czyli 100 tys. zł. Uwzględniając powyższe daje to około 259 firm, które mogą być zainteresowane aplikowaniem o wsparcie w ramach Działania 1.3.

Dane GUS wskazują, iż w strukturze tych firm dominują firmy średnie i duże. Niestety GUS nie zbiera danych dotyczących firm mikro, ale można zakładać, że wśród nich odsetek firm innowacyjnych jest mniejszy niż 9%. Wśród ankietowanych firm innowacyjnych firmy mikro stanowiły tylko 46%, mimo, iż ich udział w populacji lubelskich firm przekracza 97%.

Tabela 36. Udział innowacyjnych przedsiębiorstw w ogóle przedsiębiorstw wg. klas wielkości

Wielkość firmy (wg wielkości zatrudnienia)	Udział innowacyjnych przedsiębiorstw przemysłowych
Mała: 10-49	8,7%
Średnia: 50-249	34,18%
Duża: 250 i więcej	60,87%
Ogółem	15,92%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDL).

Dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją

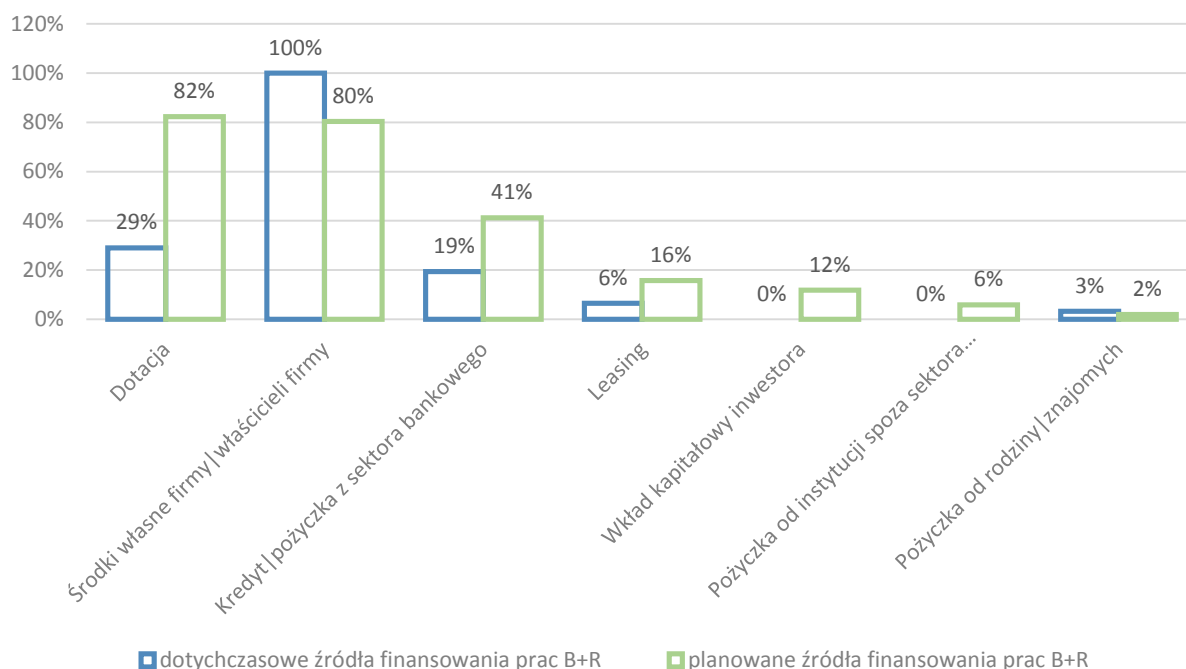
Z badań ankietowych wynika, że doświadczenia w prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych w ciągu ostatnich trzech lat ma 31% lubelskich firm innowacyjnych (w skali kraju 69,6%). Tylko 12% z nich zainwestowało w prowadzenie tych prac ponad 1 mln zł czyli kwotę, którą umownie można uznać za niezbędną do realizacji ambitnych, wysoce innowacyjnych projektów badawczo-rozwojowych. Założenie to oparto na danych dotyczących wsparcia udzielanego w ramach Działania 1.4 PO IG gdzie dominowały projekty o wartości między 500 tys. zł a 1,5 mln zł.

Firmy najczęściej finansowały prace B+R ze środków własnych, na drugim miejscu wskazując dotację. Tylko 20% wskazało na wkład kapitałowy inwestora (w badaniu ilościowy prowadzonym na

⁹⁷ Firmy aplikujące nieskutecznie o wsparcie stanowiły 40% tej grupy

ogólnopolskiej próbie 1000 innowacyjnych firm uzyskano identyczny wynik)⁹⁸, żaden z respondentów nie korzystał z instrumentów kapitałowych. Dotacja i środki własne były również najczęściej wskazywane w pytaniu o planowane źródła finansowania prac B+R. Szczegółowe dane przedstawia poniższy rysunek:

Rysunek 18. Dotychczasowe i planowane źródła finansowania prac B+R



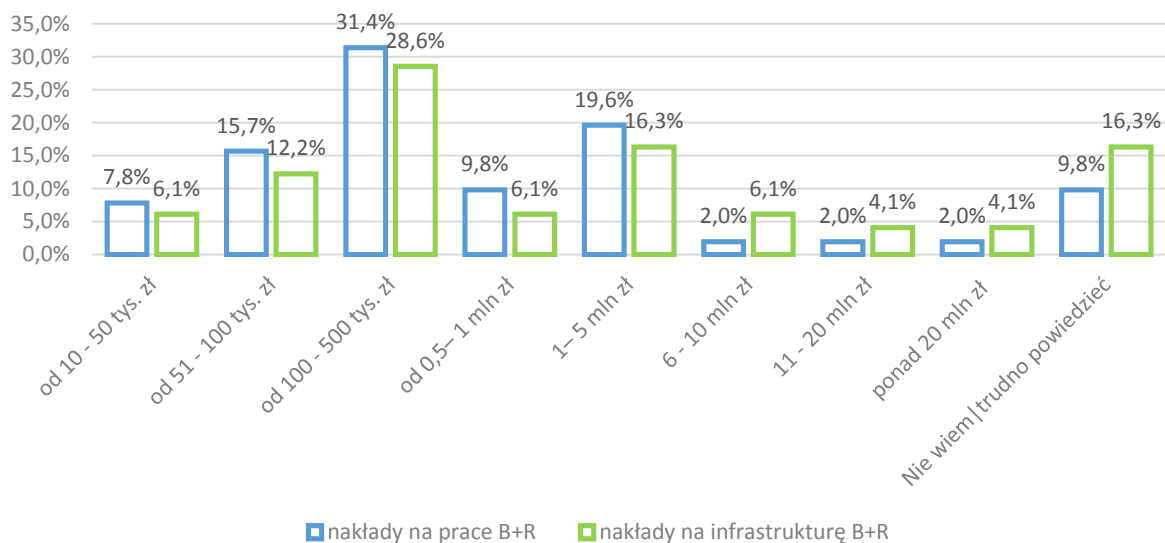
Źródło: Badanie CATI na ogólnopolskiej próbie 1000 innowacyjnych firm (Ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój)

Plany inwestycyjne

Jeżeli chodzi o plany firm dotyczące prac badawczo-rozwojowych to posiada je 51% firm innowacyjnych. Połowa z nich zamierza rozpocząć pracę nad rozwiązaniem niestosowanym dotychczas przez konkurencję z czego 60% określiła je mianem innowacji na skalę światową. Nakłady firm na tę działalność będą mocno zróżnicowane. Największy odsetek firm zamierza zainwestować kwotę od 100 tys. zł do 0,5 mln zł. Co czwarta firma zainwestuje ponad 1 mln zł. Jeżeli chodzi o inwestycje w infrastrukturę B+R to plany dotyczące takich inwestycji posiada 91% lubelskich firm innowacyjnych. Planowane nakłady są zbliżone do nakładów na prace badawczo-rozwojowe. Szczegółowe dane zawiera poniższy rysunek:

⁹⁸ Badanie prowadzone w ramach ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój

Rysunek 19. Planowane nakłady na prace B+R i infrastrukturę B+R



Źródło: Badanie CATI na ogólnopolskiej próbie 1000 innowacyjnych firm (Ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój)

Jak już wcześniej wskazywano firmy zamierzają sfinansować prace B+R te prace przede wszystkim z dotacji oraz środków własnych. Spośród 41%, które zamierzają posiłkować się kredytem/pożyczką 80% zamierza zaciągnąć zobowiązanie, którego wysokość nie będzie przekraczała 0,5 mln zł. Zainteresowanie instrumentami kapitałowymi jest bardzo niewielkie (zgłasza je średnio co 9 firma). Jeżeli chodzi o infrastrukturę niezbędną do prowadzenia prac B+R to podobnie najczęściej wskazywanymi źródłami finansowania były: środki własne firmy (81,6%) oraz dotacja (77,6%). Na kredyt/pożyczkę wskazało 40,8% badanych.

4.2.3 Strategia inwestycyjna

Możliwość zastosowania instrumentów finansowych w Działaniach 1.2 i 1.3 jest bardzo niewielka. Przesądzają o tym następujące argumenty:

- Wysoki poziom ryzyka projektów przekładający się bezpośrednio na ich potencjalną rentowność- jak wskazywano projekty B+R same w sobie nie generują przychodów (te pojawiają się dopiero w związku z wdrożeniem rezultatów projektu). Jako takie nie mogą być uznane za projekty rentowne a według Rozporządzenia 1303/2013 podstawowym kryterium rozstrzygającym, czy w analizowanym obszarze interwencji można zastosować instrumenty finansowe czy nie, jest kryterium, które mówi (Art. 37 p. 1) że instrumenty finansowe znajdują zastosowanie w przypadku istnienia potencjalnie rentownych przedsięwzięć inwestycyjnych, które nie mogą znaleźć finansowania na rynku. Chociaż druga z przesłanek jest spełniona tak nie można tego powiedzieć o pierwszej co wyklucza zastosowanie w szczególności instrumentów dłużnych.
- Jakkolwiek w przypadku Działania 1.3 sama realizacja projektu i osiągnięcie jego rezultatu bezpośredniego (dokonana inwestycja) jest zdecydowanie mniej ryzykowna aniżeli w Działaniu 1.2 tak rentowność projektów również budzi wątpliwości. Wynika to z faktu raczej ograniczonego popytu na usługi świadczone z wykorzystaniem infrastruktury badawczej,

niewielką skłonność firm do przeznaczania istotnych środków finansowych na takie usługi oraz fakt starzenia się zakupionej infrastruktury [patrz argumenty dotyczące Działania 1.1]. Z kolei wykorzystanie infrastruktury na użytek własnej firmy nie będzie wiązało się z uzyskiwaniem przychodów z uwagi na fakt, iż infrastruktura ma być wykorzystywana do prac badawczych a nie do działalności wdrożeniowej.

- Niekorzystne doświadczenia związane z oferowaniem instrumentów kapitałowych oraz brak zainteresowania takimi instrumentami- pewną alternatywą względem pożyczek mogłyby być instrumenty kapitałowe jednakże dotychczasowe doświadczenia każą z dystansem podchodzić do zasadności uruchamiania takiej formy wsparcia w przypadku Działania 1.2. Należy mieć na uwadze, iż Działanie skierowane jest raczej to firm już działających na rynku (wskazują na to m.in. zapisy Programu gdzie mówi się w kontekście priorytetu inwestycyjnego 1b o *wzroście poziomu innowacyjności już działających firm*), a wsparcie dotyczy dalszych etapów prac badawczo-rozwojowych. Doświadczenia związane z wdrażaniem Działania 3.2 PO IG pokazują, iż zastosowanie instrumentów kapitałowych do wspierania tego rodzaju projektów jest bardzo trudne. W programie KFK jedynie 7,4% spółek portfelowych prowadziło działalność B+R, udział spółek technologicznych w portfelu wyniósł jedynie 17 % (zdecydowanie dominowały spółki z sektora ICT), alokacja na Działanie nie została wykorzystana. Dodatkowo należy brać pod uwagę fakt, iż inwestorzy kapitałowi są raczej zainteresowani wchodzeniem w spółkę na etapie prac wdrożeniowych (z uwagi na mniejsze ryzyko). Warto nadmienić, iż w województwie lubelskim inwestorzy mają doświadczenia związane jedynie z inwestycjami w startupy (faza seed) tym samym nie dysponują odpowiednim potencjałem do dokonywania inwestycji w projekty badawczo-rozwojowe. Zbudowanie tego potencjału wymagałoby kilku lat. Ponadto wśród samych ostatecznych odbiorców zainteresowanie instrumentami kapitałowymi jest bardzo niewielkie.
- Spodziewana ograniczona skala zainteresowania instrumentem w kontekście dostępności wsparcia z poziomu krajowego- należy oczekiwać, iż podaż projektów w obu Działaniach będzie niewielka. Wynika to z dwóch czynników- po pierwsze niedużej liczby firm z terenu województwa mających potencjał do podejmowania takiej działalności, po drugie z równoczesnej dostępności w krajowym instrumencie jakim jest Program Operacyjny Inteligentny Rozwój wsparcia na realizację prac badawczo-rozwojowych (Działanie 1.1) oraz inwestycje w infrastrukturę B+R (Działanie 2.1). Co istotne w PO IR wsparcie będzie wsparciem dotacyjnym. Ustanowienie w RPO WL mniej korzystnych warunków wsparcia aniżeli w PO IR niechybnie spowodowałoby „odpływ” potencjalnych beneficjentów do Programu krajowego.
- Konieczność wywołania odpowiedniego efektu zachęty- badania ankietowe prowadzone wśród lubelskich firm innowacyjnych wyraźnie pokazują, iż wsparcie o charakterze dotacyjnym wywołuje efekt zachęty zarówno w przypadku projektów badawczo-rozwojowych jak i inwestycji w infrastrukturę B+R. Jak wskazano 82% badanych zamierza przy podejmowaniu prac B+R skorzystać z dotacji. W sytuacji jej nieotrzymania 57% odłoży w czasie podjęcie tych prac, 43% ograniczy ich skalę a tym samym koszt a co czwarta firma w ogóle tych prac nie zrealizuje. W przypadku inwestycji w infrastrukturę B+R wartości te wynoszą odpowiednio 55,3%, 60,5% i 16%.

Biorąc powyższe pod uwagę rekomenduje się zastosowanie w Działaniach 1.2 i 1.3 dotacyjnej formy wsparcia.

4.3 Działanie 3.2 Instrumenty kapitałowe i Działanie 3.3: Przedsiębiorstwa odpryskowe

4.3.1 Charakterystyka projektów

Informacje wstępne

Projekty o dużym stopniu innowacyjności, realizowane przez podmioty gospodarcze są jednym z kluczowych elementów budowania nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki województwa. Oczywiście jest więc skierowanie na ten cel znacznych środków w ramach RPO. Co do zasady, projekty innowacyjne mogą być finansowane narzędziami bezzwrotnymi oraz zwrotnymi. O ile jednak w przypadku narzędzi bezzwrotnych zarówno struktury wojewódzkie, jak i regionalni przedsiębiorcy mają wieloletnie doświadczenie, o tyle narzędzia kapitałowe są na poziomie programu regionalnego nowością. Dlatego też w niniejszym rozdziale koncentrujemy się na narzędziach kapitałowych, które mają być wykorzystane w Działaniu 3.2. oraz których wykorzystanie rozważa się w Działaniu 3.3. RPO.

Wejścia kapitałowe dotyczą przede wszystkim nowych pomysłów o znacznym poziomie innowacyjności. Są stosowane wszędzie tam, gdzie występuje duże ryzyko i konieczność finansowania zarówno kosztów inwestycyjnych, jak i operacyjnych nowej spółki. Istotą wejścia kapitałowego jest objęcie przez pośrednika finansowego udziałów w nowej spółce tworzonej wraz z pomysłodawcą, przy czym pomysłodawcą może być osoba fizyczna lub prawna. Po stronie pomysłodawcy pozostaje bieżące zarządzanie nowopowstałą spółką, chociaż pośrednik finansowy może dostarczyć odpowiednie zasoby (ludzkie i organizacyjne) do zarządzania spółką wraz z pomysłodawcą. Kluczowe znaczenie w tego typu działaniach ma efekt synergii działania wielu firm innowacyjnych w ramach jednej grupy kapitałowej oraz wypracowane przez pośrednika finansowego standardy oceny realności pomysłów. Istotą wejść kapitałowych jest okresowy charakter wsparcia. Zawsze, po wyznaczonym czasie (w praktyce przeważnie 5 lat) pośrednik finansowy wychodzi z projektu poprzez monetaryzację udziałów. Monetaryzacja następuje poprzez sprzedaż udziałów pomysłodawcy lub podmiotom trzecim. Modelowe rozwiązanie zakłada sprzedaż udziałów na rynku publicznym. Sposób wyjścia ze spółki reguluje zawsze umowa inwestycyjna, w której możliwe jest określenie sposobu wykupu udziałów przez pomysłodawcę.

Istotą narzędzia jest brak konsekwencji porażki. W razie nieudanej komercjalizacji pomysłu fundusz pozostaje z bezwartościowymi udziałami. Dlatego, narzędzie to stosowane jest wyłącznie w odniesieniu do projektów o wysokiej skali innowacji, których nie da się finansować innymi narzędziami zwrotnymi (żaden pożyczkodawca nie przyjmie ryzyka na poziomie np. 50%).

Rentowność projektów

Zdefiniowanie rentowności projektów inwestycyjnych wysokiego ryzyka jest zadaniem niezwykle złożonym, wymagającym spojrzenia z dwóch perspektyw. Perspektywa jednostkowa dotyczy konkretnego, finansowanego przedsięwzięcia. Tutaj, nie daje się sformułować żadnego wskazania, ani celu dla pośrednika finansowego. Oczywiście jest, iż w momencie udzielania finansowania pośrednik zakłada rentowność projektu. Należy jednak pamiętać, że są to – z definicji – projekty charakteryzujące się dużym ryzykiem. Ogólna zasada finansowania innowacji mówi, że im większy poziom innowacji tym większe spodziewane zyski, ale także większe ryzyko porażki. Jednym słowem, projekty prawdziwie innowacyjne mogą się zakończyć albo dużym sukcesem, albo zupełną porażką.

Druga perspektywa to perspektywa sumaryczna, wynik na całym portfelu inwestycyjnym pośrednika finansowego. Tutaj można oczekiwać, że sprawnie działający pośrednik osiągnie wynik przynajmniej „zerowy”, co oznacza, że ewentualne porażki związane z nieudanymi inwestycjami zostaną zrównoważone przez sukces niektórych projektów. Warto wziąć pod uwagę, iż w praktyce zagranicznych (głównie amerykańskich) funduszy wysokiego ryzyka liczba porażek wielokrotnie przekracza liczbę sukcesów, jednak skala sukcesów jest na tyle duża, że zyski z nich pokrywają straty.

Można zatem zakładać, iż projekty w sumie powinny być opłacalne z finansowego punktu widzenia, co należy rozumieć, iż łączna wartość sprzedaży udziałów przez pośrednika powinna przekroczyć łączną wartość dokonanych wejść inwestycyjnych. Wymogu takiego nie można jednak nałożyć na pośrednika, gdyż oznaczałoby on eliminację najbardziej ryzykownych, a więc najbardziej innowacyjnych projektów.

Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

Finansowanie projektów o wysokim stopniu innowacyjności, związanych z wprowadzaniem nowego, nieznanego rozwiązania wiąże się z szeregiem problemów. Do najwrażliwszych zaliczamy:

- Częsty brak doświadczeń pomysłodawcy, który może być fachowcem w swojej dziedzinie, ale nie koniecznie doświadczonym przedsiębiorcom. Dlatego ważne jest, aby wraz ze wsparciem finansowym otrzymywał wsparcie w prowadzeniu firmy (co np. mogą zapewnić narzędzia kapitałowe).
- Korelacja sukcesu rynkowego z zapotrzebowaniem na kapitał obrotowy. Wprowadzenie nowego rozwiązania na rynek jest zadaniem trudnym i obciążonym dużym ryzykiem. Sukces rynkowy w tym przypadku nie oznacza końca problemów, gdyż wywołuje ogromne zapotrzebowanie na kapitał obrotowy, którego nie da się pokryć ze źródeł dotacyjnych i pożyczek ze źródeł publicznych.
- Wielokrotnie, pierwsza faza wdrażania innowacji polega na dopracowaniu pomysłu oraz wprowadzeniu go na rynek (demonstracji, prototypowania czy uzyskania niezbędnych certyfikatów). Jest to okres zerowej sprzedaży połączonej z generowaniem kosztów). Dostępne źródła finansowe nie pozwalają na finansowanie tej fazy.

Natomiast finansowanie kapitałowe projektów innowacyjnych wysokiego ryzyka wiąże się z trzema podstawowymi problemami.

Selekcja. Kluczowe znaczenie dla powodzenia inwestycji ma faza selekcji oraz ewentualnej preinkubacji pomysłu innowacyjnego. To na tym etapie oceniane jest ryzyko. Faza preinkubacji pozwala na sprawdzenie, jak na innowacyjne rozwiązanie zareaguje rynek. Faza ta powinna być realizowana przed wejściem kapitałowym. A to oznacza, iż może się zdarzyć, iż pośrednik poniesie koszty związane z badaniem pomysłu i nie zdecyduje się na jego finansowanie. O ile bowiem w przypadku funduszy pożyczkowych, czy – tym bardziej – poręczeniowych odsetek wniosków odrzucanych jest niewielki, o tyle w funduszach inwestycyjnych skala tego zjawiska jest bardzo duża. Z deklaracji pośredników finansowych realizujących na terenie województwa lubelskiego wejścia kapitałowe w ramach Działania 3.1. PO IG wynika, iż do finansowania dochodzi w co dwudziestym przypadku. Doświadczenia innych funduszy wskazują, że niekiedy trzeba przeanalizować sto pomysłów, aby jeden sfinansować. To oznacza, że koszty pośrednika przy narzędziach kapitałowych, są dużo większe niż przy dłużnych. Dodatkowo, fundusze pożyczkowe pobierają opłatę za rozpatrzenie wniosku i odsetki (nawet niewielkie) od udzielonego wsparcia. Fundusz inwestycyjny, nawet jeśli na swojej działalności zanotuje zyski, to będą one miały miejsce po wielu latach od zainwestowania (w momencie monetaryzacji udziałów). Koszty operacyjne funduszu muszą więc być pokrywane z posiadanego kapitału. W przeciwnym razie może dojść do szybkiej utraty kapitału w wyniku złych inwestycji.

Proporcja. Kolejnym problemem narzędzi kapitałowych jest struktura udziałów w nowopowstałym podmiocie gospodarczym. W przeważającej liczbie przypadków pomysłodawca nie dysponuje gotówką pozwalającą na objęcie znacznych udziałów. Z drugiej strony, nie chce wyzywać się kontroli nad spółką, co by nastąpiło, gdyby fundusz inwestycyjny objął zdecydowaną większość udziałów. To prowadzi do konieczności zastosowania rozwiązań, które pozwolą z jednej strony na wniesienie przez fundusz większości środków finansowych, a z drugiej strony na zachowanie większości udziałów przez pomysłodawcę. To oczywiście rodzi szereg problemów. Pierwszym możliwym rozwiązaniem jest zastosowanie tzw. agio, które oznacza sprzedaż funduszowi udziałów powyżej ich nominalnej wartości. Jest to rozwiązanie relatywnie najłatwiejsze, ale bardzo ryzykowne dla funduszu, który za wysoką cenę kupuje udziały o małej realnej wartości. W przypadku niepowodzenia fundusz pozostaje z bezwartościowymi udziałami. Drugim rozwiązaniem jest możliwość wniesienia przez pomysłodawcę aportu. Jeśli aport jest rzeczowy, to jest to operacja prosta. Jeśli jednak aportem jest wartość niematerialna, to kluczowym problemem staje się jej wycena. Z punktu widzenia bezpieczeństwa środków, bardzo ważne jest aby wycena wartości niematerialnych była robiona sumiennie, co wiąże się z dalszymi kosztami operacyjnymi.

Druga faza. Najważniejszym problemem wszystkich funduszy kapitału zaangażowanego jest druga faza finansowania. Omawiane zjawisko nazywane jest często pułapką sukcesu. Jeśli finansowany projekt odniesie sukces, to pojawia się dodatkowe zapotrzebowanie na kapitał (głównie obrotowy, ale także inwestycyjny). Im większy jest ten sukces, tym większe zapotrzebowanie. Niestety, w Polsce brakuje kapitału typu venture. Z wielu źródeł publicznych i prywatnych powstało dość dużo funduszy kapitału zaangażowanego. Nie ma jednak rozwiniętego rynku kapitałowego. Wciąż bardzo mały odsetek firm finansuje się przez IPO⁹⁹. niewielu jest także inwestorów branżowych, którzy ośrodki decyzyjne mają zlokalizowane w Polsce lub, którzy poszukują na terenie naszego kraju firm w fazie dynamicznego rozwoju. Dlatego też, wiele funduszy ma problem z monetaryzacją udziałów w spółkach, które odniosły sukces. Paradoksalnie, im większy sukces, tym większy problem ze znalezieniem odpowiedniego inwestora.

4.3.2 Charakterystyka grup docelowych

Informacje wstępne

Omawiane narzędzie ma charakter pośredni. Można zatem mówić zarówno o beneficjencie bezpośrednim, jakim są odpowiednio przygotowani pośrednicy finansowi, jak i o odbiorcach ostatecznych. W tym punkcie koncentrujemy się właśnie na odbiorcach ostatecznych.

Wsparcie finansowe kierowane jest do nowopowstałej firmy działającej w formie spółki z o.o. lub akcyjnej, założonej wspólnie przez pośrednika finansowego i pomysłodawcę. Pomysłodawcą może być każda osoba fizyczna lub prawna spełniająca łącznie następujące warunki:

- Jest przedsiębiorstwem w rozumieniu polskiego prawa,
- Posiada innowacyjny pomysł biznesowy (innowacja produktowa, procesowa, organizacyjna), który rokuje szanse na powodzenie rynkowe (komercjalizację) i przekona do niego pośrednika finansowego,
- Posiada potencjał intelektualny do zrealizowania projektu, zarówno w zakresie meritum pomysłu, jak i w zakresie prowadzenia podmiotu gospodarczego (predyspozycje do prowadzenia działalności gospodarczej),

⁹⁹ Initial Public Offering – pierwsza oferta publiczna, w tym przypadku w praktyce oznacza wejście na giełdę.

- Jest w stanie przedstawić wiarygodny scenariusz komercjalizacji swojego pomysłu z wykorzystaniem posiadanych zasobów (rzeczowych, finansowych i intelektualnych) oraz środków finansowych i ewentualnie innych zasobów pośrednika finansowego.

W praktyce, grupę odbiorców ostatecznych narzędzi kapitałowych można ograniczyć do osób fizycznych. Jest to jednak zabieg nieuzasadniony merytorycznie. Innowacyjne pomysły często powstają w istniejących podmiotach gospodarczych. Wprowadzenie ograniczenia pomysłodawców do osób fizycznych oznacza w praktyce, że spółki będą tworzyli właściciele działającej spółki, co daje efekt taki sam, jak dopuszczenie udziałów podmiotów prawnych.

Kluczowe znaczenie ma tutaj nie tyle forma prawna pomysłodawcy, co jakość pomysłu innowacyjnego. Próba oszacowanie liczby tego typu pomysłów jest niezwykle trudna. Z praktyki pośredników finansowych wynika, iż tylko nieliczne projekty są realizowane w oparciu o pomysły powstałe w środowisku naukowym, a zdecydowana większość w oparciu o pomysły wygenerowane przez podmioty gospodarcze. Poziom technologiczny firm także ma jedynie pośredni wpływ. Kluczowe znaczenie mają wydatki na działalność badawczo-rozwojową. W tym zakresie w województwie lubelskim mamy do czynienia z sytuacją niejednoznaczną. W prawdzie nakłady na B+R w przeliczeniu na jednego mieszkańca¹⁰⁰ były w województwie lubelskim (300 zł) trzy razy mniejsze niż w mazowieckim (923 zł) ale jednocześnie większe niż w województwie śląskim (281 zł), gdzie notowana jest największa koncentracja sprawnie działających funduszy kapitałowych. Obraz ten jednak zdecydowanie pogarsza fakt, iż w województwie lubelskim jedynie 17% nakładów na badania i rozwój pochodziło z sektora przedsiębiorstw (co jest najgorszym wynikiem w kraju), podczas gdy w śląskim aż 44% a w podkarpackim 65%. Nie ulega więc wątpliwości, że potencjał badawczy firm z terenu województwa jest niewysoki. Nie musi to oznaczać jednak braku zasadności uruchamiania narzędzi kapitałowych, co znajduje swoje uzasadnienie w punkcie następnym.

Plany inwestycyjne

Podstawowym problemem przedsiębiorstw innowacyjnych na terenie województwa lubelskiego, podobnie jak w całym kraju jest brak źródeł finansowania kosztów operacyjnych w pierwszej fazie rozwoju firmy. Firmy innowacyjne mają relatywnie szeroki dostęp do finansowania zwrotnego i bezzwrotnego w ramach programów krajowych i regionalnych. Uzyskanie dotacji czy pożyczki na cele inwestycyjne jest zadaniem relatywnie łatwym o ile firma jest rzeczywiście innowacyjna. Nawet jednak źródła dotacyjne nie rozwiązują problemu braku kapitału obrotowego.

Firma innowacyjna ma szansę na odniesienie sukcesu rynkowego. Sukces taki wiąże się jednak zawsze z koniecznością gwałtownego wzrostu skali produkcji czy innej działalności. Inwestycja początkowa to jedynie stworzenie warunków fizycznych dla działalności. W szczególności firma nowopowstała boryka się z problemem braku kapitału obrotowego. Na początku wynika to z konieczności ponoszenia kosztów przy braku lub niewystarczających przychodach (np. w fazie badawczej). Później, w miarę rozwoju sprzedaży pojawia się wzrost zapotrzebowania na zakup materiałów, wynagrodzenia rosnącej liczby pracowników itd. Takich kosztów nie daje się pokrywać, ani z dotacji, ani nawet z pożyczek ze środków publicznych. Jest to obszar szczególnie intensywnego wykorzystywania narzędzi kapitałowych. Warto w tym miejscu zdać sobie sprawę, iż np. firmy informatyczne, projektowe, tworzące wartości niematerialne i prawne w zasadzie mają jedynie koszty obrotowe a ewentualna inwestycja stanowi tylko margines ich potrzeb.

¹⁰⁰ Wszystkie dane w tym akapicie za „Działalność badawcza i rozwojowa w Polsce w 2012 roku” GUS 2013

Warunki, na jakich ostateczni odbiorcy (w ramach poszczególnych instrumentów) są w stanie skorzystać z oferowanego wsparcia

Finansowanie dotacyjne projektów o wysokiej skali innowacji wiąże się zawsze z koniecznością zapewnieniu udziału własnego. Pomysłodawca musi więc posiadać środki własne na pokrycie przeważnie od 30 do 50% kosztów kwalifikowanych. Dodatkowo, występuje cały katalog kosztów niekwalifikowanych. Firm nowopowstała o innowacyjnym charakterze prawie nigdy nie ma zgromadzonych środków na udział własny i koszty niekwalifikowane. W efekcie, dotacje okazują się narzędziem bardzo skutecznym wobec firm o ugruntowanej pozycji finansowej, natomiast umiarkowanie sprawdzają się w przypadku firm nowotworzonych. Warunkiem skuteczności jest tu maksymalizacja procentowego udziału dotacji w całości kosztów.

Narzędzia kapitałowe cieszą się zainteresowaniem przedsiębiorców, jeśli nie wiążą się ze zbyt daleko idącym przejęciem kontroli nad firmą przez pośrednika finansowego. Nie wydaje się jednak, aby konieczne było wprowadzanie obligatoryjnego, mniejszościowego udziału pośrednika w kapitale spółki (jak ma to miejsce w Działaniu 3.1. PO IG). Może to być element polityki inwestycyjnej pośrednika i negocjacji z pomysłodawcą.

Wielkość wejścia kapitałowego oczekiwanego przez przedsiębiorców zależy od fazy. Jeśli mówimy o fazie załączkowej (powstanie nowej firmy) to wydaje się, iż w Polskich warunkach kwota 1 mln zł jest wystarczająca. Faza rozwoju musiałaby się wiązać z wejściami na poziomie 5-10 mln zł.

Pomysłodawcy są zainteresowani wykupywaniem udziałów pośrednika finansowego. Jedną z preferowanych metod jest nieproporcjonalny podział zysków lub zatrzymywanie w spółce zysków z udziałów pośrednika a wypłacanie zysków ze środków pomysłodawcy w celu wykupu kolejnych pakietów udziałów od pośrednika.

4.3.3 Strategia inwestycyjna

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

W przypadku Działania 3.2. RPO zastosowanie narzędzi kapitałowych jest nie tylko zasadne, ale wręcz niezbędne do utrzymania całości zadania (wejścia kapitałowe są jego istotą). Wydaje się jednak, że zarówno kwota alokacji, jak i przyjęte wskaźniki rezultatu ograniczają Działanie jedynie do wejść załączkowych. Przewidziane w SZOOP do RPO inwestycje drugiego etapu (wejścia typu venture) nie znajdują tu zastosowania. Należy pamiętać także, że rynek wsparcia kapitałowego jest w województwie lubelskim na bardzo wczesnej fazie rozwoju. Podmiotów, które w ciągu najbliższych lat byłyby zainteresowane drugim etapem inwestycji byłoby kilka. Z drugiej strony, jednostkowa wielkość wejścia na tym etapie musiałaby wynosić 5-7 mln zł. Istniałaby zatem teoretyczna szansa uruchomienia tego typu działań przeznaczając na nie 30-50 mln zł. Ale w takim przypadku mielibyśmy do czynienia z ogromnymi wskaźnikami koncentracji kapitału w jednym projekcie, co zawsze zwiększa ryzyko strat. Ponieważ w praktyce można by mówić o maksymalnie kilku wejściach venture, koszt przygotowania pośrednika do takiego działania byłby nieadekwatny do spodziewanych efektów.

W przypadku Działania 3.3. nie widzimy uzasadnienia dla narzędzi kapitałowych. Z badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli regionalnego świata nauki wynika, iż zaledwie 2,9% projektów koncentrujących się na rozwiązaniu innowacyjnym było realizowanych w formie spółki (w liczbach bezwzględnych było to pięć przypadków). Potencjalna populacja zainteresowana całym Działaniem 3.3 jest więc niewielka. Warto także dodać, że na pytanie o to z jakich źródeł skorzystałby przedstawiciel nauki aby zrealizować projekt innowacyjny, aż 70% respondentów wskazuje dotację, a jedynie 30% rozważa zaangażowanie kapitałowe. Jeśli więc firm odpryskowych jest zaledwie kilka, a

dodatkowo tylko 30% z nich byłaby skłonna skorzystać z narzędzia kapitałowego, to mogłoby się okazać, że narzędzie inżynierii finansowej w Działaniu 3.3. jest uruchamiane dla 1-2 firm.

Kluczowe znaczenie ma tu skala przewidywanego działania oraz dostępność narzędzi kapitałowych w ramach Działania 3.2. RPO. Podstawowym narzędziem w Działaniu 3.3. będzie dotacja. Jakkolwiek istnieje pewne prawdopodobieństwo pojawienia się równoległe zapotrzebowania na wejście kapitałowe (w celu pokrycia kosztów operacyjnych, które nie mogą być pokryte z dotacji), to budowanie specjalnego narzędzia w ramach tego Działania wydaje się pozbawione uzasadnienia. Koszt przygotowania pośrednika, zarządzania kapitałem itd. jeśli w perspektywie może się okazać, że narzędzie nie ma żadnego zainteresowania byłby nieuzasadniony. Ponadto, należy podkreślić, że przedsiębiorstwa odpryskowe mogą na ogólnych zasadach skorzystać (w miarę potrzeb) ze wsparcia kapitałowego w ramach Działania 3.2.

Proponowane instrumenty

Działanie 3.2. – wejścia kapitałowe

Działanie 3.3. – dotacje

Rozstrzygnięcie w zakresie alokacji środków pomiędzy instrumenty

Działanie 3.2. – 100% alokacji na wejścia kapitałowe (w tym koszty zarządzania i inkubacji oraz udział własny pośrednika)

Działanie 3.3. – 100% na dotacje

4.3.4 Charakterystyka proponowanych instrumentów

Grupy docelowe

Odbiorcą bezpośrednim będą pośrednicy finansowi wyłonieni w trybie przetargu zgodnego z pzp. (por. model wdrażania poniżej).

Odbiorcami ostatecznymi wsparcia będą nowopowstałe spółki kapitałowe, w których część udziałów będzie obejmował pośrednik finansowy, a część udziałów pomysłodawca rozumiany jako osoba (lub osoby) fizyczna lub prawna. Celem tworzenia spółki będzie wdrażanie innowacyjnego pomysłu zgłaszanego przez pomysłodawcę. Nie przewiduje się wprowadzania dodatkowych ograniczeń poza ograniczeniami wynikającymi ogólnie z RPO.

Wysokość wejścia kapitałowego

Z uwagi na brak wymogu dotyczącego minimalnego wkładu własnego, rekomendujemy, aby zadanie było wdrażane w oparciu o zasady opisane w artykule 22 Rozporządzenia KE Nr 651/2014. W tym scenariuszu występują wprawdzie zdecydowanie mniejsze limity kwotowe, ale wydają się one w zupełności wystarczające. Alokacja środków na Działanie, liczba przewidywanych wejść, doświadczenia potencjalnych pośredników wskazują, iż należy ograniczyć wielkość wejścia kapitałowego do poziomu wynikającego z charakteru załączkowego narzędzia. W warunkach polskich oraz w warunkach województwa lubelskiego, wydaje się, że poziom 1,5 mln zł będzie wystarczający. Jest to niemal dwa razy więcej niż możliwe było w ramach Działania 3.1. PO IG. Pamiętać jednak należy, iż w tamtym Działaniu fundusz musiał obejmować udział mniejszościowy. Kwota 800.000 zł stanowiła więc połowę kapitału. Należy rozważyć zastosowanie takiego rozwiązania w omawianym mechanizmie.

Dopuszczenie udziału większościowego daje możliwość silniejszego wsparcia pomysłodawcy. Przy udziale mniejszościowym pośrednika, pomysłodawca musi zapewnić udział własny na poziomie większym, niż pośrednik, co w praktyce jest bardzo trudne. Autorzy opracowania przychylają się do pozostawienia pośrednikowi możliwości większościowego wejścia kapitałowego. Akceptowalne jest także rozwiązanie przeciwne. Ostateczna decyzja w tej sprawie należy do IZ.

Nie przewiduje się ustalania spodziewanej kwoty zwrotu z inwestycji. Musi ona wynikać każdorazowo z przygotowanego dla projektu biznes planu. Politykę w tym zakresie należy pozostawić pośrednikowi finansowemu.

Nie przewiduje się żadnego zabezpieczenia od pomysłodawcy poza wkładem własnym do spółki na minimalnym poziomie 10%.

Pośrednik finansowy ma obowiązek wyjścia ze spółki w okresie do 5 lat od momentu wejścia kapitałowego., chyba że wyjście w tym momencie wiązałoby się z nominalną stratą. W takim przypadku pośrednik może pozostać w spółce do maksymalnie 10 lat lub do momentu osiągnięcia przynajmniej nominalnej wartości posiadanych udziałów.

Działanie stanowi pomoc publiczną w rozumieniu Art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu UE, jednak na podstawie Art. 109 tegoż Traktatu i Rozporządzenia KE Nr 651/2014 jest zwolnione z obowiązku zgłaszania.

4.3.5 Model wdrażania

Pośrednicy zostaną wybrani w trybie przetargu zgodnego z przepisami pzp z zachowaniem zasad opisanych w Art. 22 Rozporządzenia KE Nr 651/2014.

Pośrednikiem może być każda osoba prawna, posiadająca doświadczenie w prowadzeniu działalności polegającej na finansowaniu projektów innowacyjnych narzędziami inżynierii finansowej i nie działająca dla zysku. Należy dopuścić do przetargu także podmioty prywatne, o ile nie działają dla zysku. Pośrednik finansowy musi mieć siedzibę lub oddział na terenie województwa. Dodatkowym argumentem za wyborem pośrednika może być fakt posiadania sieci dystrybucyjnej na terenie województwa. Przewiduje się, iż pośredników będzie od 1 do 2.

Pośrednik finansowy powinien wraz z wnioskiem o finansowanie przedstawić politykę inwestycyjną, która musi zawierać takie elementy jak: sposób oceny projektów, zasady inwestycyjne, politykę wyjścia, zasady wyceny aportów pomysłodawcy, zasady stosowania mechanizmu agio itd.

Kluczowym kryterium oceny pośrednika powinno być jego doświadczenie w realizacji wejść kapitałowych oraz zdolność organizacyjna i kadrowa do zrealizowania projektu. Jak zostało powiedziane wcześniej, na terenie województwa działają przynajmniej dwa ośrodki, które posiadają świeże doświadczenia ze zrealizowania podobnych projektów finansowanych w ramach PO IG. Potencjał organizacyjny i merytorycznych tych ośrodków należy uznać za w pełni wystarczający do realizacji opisanych zadań. Warto w tym miejscu podkreślić, iż zadania wejść kapitałowych mogą także z powodzeniem realizować inne instytucje, które posiadają doświadczenie w realizacji innych narzędzi inżynierii finansowej, choć oczywiście doświadczenia w realizacji Działania 3.1. PO IG są tu najbardziej adekwatne.

Pośrednik finansowy musi zapewnić minimum 10% środków prywatnych na realizację Działania. Mogą to być środki pośrednika lub wskazanego na etapie wnioskowania koinwestora.

Wejścia kapitałowe to bardzo skomplikowane narzędzie. Proces poszukiwania i oceny dobrych pomysłów jest kosztowny. Poniżej zestawiono podstawowe koszty związane z zarządzaniem projektem oraz koszty preinkubacji projektów, jakie wynikają z dotychczasowych działań polskich funduszy venture/seed capital i operatorów wejść kapitałowych w ramach Działania 3.1. PO IG¹⁰¹. W Tabeli poniżej przyjęto wartości szacunkowe, wynikające nie tyle ze średnich (te byłyby wyższe), ile z doświadczeń najlepiej działających ośrodków wdrażających Działanie 3.1. PO IG.

Tabela 37. Prezentacja wyliczeń kosztów zarządzania i inkubacji dla Działania 3.2

Pozycja kosztowa	Sposób kalkulacji	Koszt na jeden projekt ¹⁰²
Koszty zarządzania		
Koszty osobowe zatrudnienia trzech specjalistów do analizy inwestycyjnych komitetu	Koszt zatrudnienia trzech specjalistów, którzy będą wykonywać wszystkie działania związane z pozyskaniem i oceną wniosków o wsparcie kapitałowe przez 5 lat realizacji projektu (3* 8.000 zł miesięcznie). Zakładamy, że udzielonych zostanie 36 wejść kapitałowych przez 5 lat, czyli 0,6 wejścia miesięcznie)	40.000
Koszty osobowe związane z monitoringiem spółek już powstałych	Koszt zatrudnienia dwóch osób odpowiedzialnych za monitoring spółek 2* 6.000 zł miesięcznie od drugiego roku realizacji Działania (czyli przez 4 lata)	16.000
Koszty osobowe związane z prowadzeniem	Zatrudnienie jednej osoby odpowiedzialnej za sprawozdawczość i sprawy formalne z	10.000

¹⁰¹ Dla dokonania szacunku kosztów preinkubacji musimy zatem posłużyć się analizami z innego badania ewaluatora: Raport Końcowy. Ocena wpływu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw, MIR, grudzień 2014. Wyciąg odpowiedniego fragmentu raportu (s. 70 oraz 73-74). „Alokacja na działanie 3.1 PO IG wyniosła 811 mln zł. Podpisano 79 umów z inkubatorami lub innymi podmiotami wspierającymi innowacyjność, o wartości 864,3 mln zł. Dzięki temu działaniu dokonano 784 wejścia kapitałowe w nowopowstałych przedsiębiorstwach oraz przeprowadzono blisko 3-krotnie więcej – w stosunku do liczby inwestycji – preinkubacji przedsięwzięć innowacyjnych. Przeciętna wartość wejścia kapitałowego wynosiła 562,5 tys. zł, a limit inwestycyjny przypadający na spółkę – 200 tys. euro. Działanie 3.1 PO IG przewidywało dwie zasadnicze kategorie kosztów kwalifikowanych. Najważniejszą kategorię kosztową stanowiły wydatki na nabycie udziałów lub akcji w spółce powstałej w wyniku preinkubacji. Pozostałe wydatki można zakwalifikować jako: koszty ogólne, w tym obsługi prawnej, koszty preinkubacji (wraz z promocją), podróży służbowych oraz koszty wynagrodzeń i szkoleń osób zatrudnionych w realizacji projektu. Najważniejszą pozycję kosztową z zakresu kosztów nieinwestycyjnych stanowiły różnego rodzaju wydatki preinkubacyjne (20%-50%), a następnie wynagrodzenia (15%-30%). Wydatki nieinwestycyjne projektu wahały się od 32% do 68% nakładów na wejścia inwestycyjne, przy czym większość pośredników zakładała udział kosztów nieinwestycyjnych powyżej 50%. Potwierdza to realizacja działania 3.1 PO IG. Koszty nieinwestycyjne stanowiły 55% zrealizowanych nakładów inwestycyjnych. Poziom ten należy uznać za stosunkowo wysoki. Niemniej wynika on ze specyfiki i niskiej wartości pojedynczej inwestycji inkubatora. Do redukcji kosztów nieinwestycyjnych mogłoby się przyczynić m. in. podniesienie przeciętnej wartości projektów (z obecnych 10,9 mln zł do 20-30 mln zł), większa specjalizacja branżowa i regionalna beneficjentów.

Powyższa analiza przekłada się na:

Wejście kapitałowe na poziomie 1,08 mln zł

Przeciętne koszty nieinwestycyjne na poziomie 309 tys. zł.

Koszty preinkubacji na jedną dokonaną inwestycję sięgały poziomu: 154 tys. zł

Koszty zarządzania na jedną dokonaną inwestycję osiągały przynajmniej poziom: 62 tys. zł

Przy czym dla większości pośredników (65% analizowanych umów) w działaniu 3.1 PO IG przekraczały 40% kosztów nieinwestycyjnych, czyli 124 tys. zł.

¹⁰² Obliczono wg wzoru: Miesięczne wynagrodzenie x Liczba etatów x Liczba miesięcy ÷ Liczbę projektów.

sprawozdawczości, rozliczeniami etc	wynagrodzeniem 6.000 zł przez 5 lat realizacji projektu	
Inne koszty zarządzania (przejazdy, komunikacja, korzystanie z biura etc.)	Koszty ryczałtowe związane z paliwem, wykorzystaniem części biura, kosztami telekomunikacji, kosztami biurowymi, pocztą etc na poziomie 4.000 zł miesięcznie	6.500
Razem koszty zarządzania		72.500
Koszty preinkubacji		
Koszty obsługi prawnej procesu rejestracji	Koszty związane z usługą notariusza, usługą prawnika prowadzącego, opłatami KRS etc. na poziomie około 10.000 zł na jedną spółkę	10.000
Koszty analiz zewnętrznych specjalistycznych związanych z istotą projektu	Koszty analiz technicznych, merytorycznych, dotyczących oceny rzeczywistej wartości nowego pomysłu są przeważnie bardzo duże, gdyż wymagają zatrudnienia wysokiej klasy specjalistów. Doświadczenia wskazują na poziom około 80.000 zł. Przy czym, analizy te są potrzebne dla około połowy wniosków. Z drugiej strony, należ założyć, iż pewna część analiz będzie dotyczyć wniosków, które ostatecznie nie otrzymają zgody na finansowanie. Przyjęto zatem uśredniony poziom 80.000 zł na wniosek przyjęty	80.000
Obsługa prawna spółek na etapie rozruchu	Konieczne jest ponoszenie kosztów obsługi prawnej spółki na etapie rozpoczynania działalności – są to koszty związane nie z samą rejestracją ale z uzyskaniem wszelkich zezwoleń, koncesji itd. Koszt średni to 10.000 zł ale nie dotyczy wszystkich spółek. Przyjęto więc koszt uśredniony na poziomie 5.000 zł.	5.000
Koszty zleczanych analiz rynkowych	Co do zasady, biznes plan projektu jest przygotowywany przez członków zespołu analiz inwestycyjnych. W każdym jednak przypadku, konieczne jest zlecenie wyspecjalizowanemu podmiotowi przygotowania rozeznania rynkowego, jako podstawy do sformułowania wiarygodnych założeń <i>due diligence</i> . Koszt minimalny takiej analizy to 20.000 zł.	20.000
Koszty eksperymentów rynkowych, partii próbnych etc.	W około 50% przypadków konieczne jest rozszerzenie analizy rynkowej o eksperymenty, wypuszczenia partii próbnej, badania pogłębione (np. focusowe) itd. Koszty takich	10.000

badań są bardzo różne (zależą od branży, zakresu itd.). Mogą to być koszty kilkudziesięciu tysięcy zł. Przyjęto koszt uśredniony na poziomie 20.000 dla co drugiego finansowanego projektu	
Razem koszty inkubacji	125.000
Średnia wielkość wejścia kapitałowego ¹⁰³	1.080.000
Udział % kosztów zarządzania	6,7%
Udział % kosztów preinkubacji	11,5%

W kalkulacji przyjęto koszty maksymalne. Proponujemy zatem przyjąć łączny limit środków na zarządzanie na poziomie 5%, zaś środków związanych z kosztami preinkubacji na poziomie 10%.

Nie przewiduje się udziału IZ w procesie oceny wniosków o wejście kapitałowe składanych przez pomysłodawców. Pośrednicy finansowi muszą realizować politykę inwestycyjną na własne ryzyko.

4.3.6. Ryzyka

Spójność planowanego instrumentu finansowego z innymi formami interwencji publicznej

Instrument inwestycyjny będzie konkurował na rynku z podobnymi narzędziami uruchamianymi z poziomu ogólnokrajowego w ramach PO IR. Możliwe jest także wystąpienie konkurencji narzędzi kapitałowych oferowanych przez inwestorów prywatnych. W obu przypadkach konkurencja ta nie będzie jednak wpływać w sposób znaczący na osiągnięcie zakładanych wskaźników, gdyż:

- wejścia kapitałowe inwestorów prywatnych przeważnie dotyczą projektów mniej innowacyjnych, a przez to bezpieczniejszych oraz koncentrują się na nieco dalszej fazie rozwoju firmy;
- wejścia kapitałowe oferowane w ramach PO IR będą realizowane na terenie województwa pod warunkiem wyboru pośrednika z terenu województwa, co może ale nie musi nastąpić;
- narzędzia kapitałowe z poziomu PO IR są wciąż opracowywane i nie wiadomo kiedy zostaną uruchomione. Przy niewielkiej alokacji na tego typu działania w ramach RPO, dostępność obu narzędzi może się rozminąć w czasie.

Skala działań przewidzianych w RPO jest na tyle niewielka, że nie widzimy uzasadnienia dla tworzenia jakiegś szczególnej linii demarkacyjnej pomiędzy środkami regionalnymi a sektorowymi.

Wejścia kapitałowe są spójne z dostępnymi na terenie województwa pożyczkami dla przedsiębiorstw. Oba narzędzia mogą okazać się wysoce komplementarne. Optymalny model to finansowanie początkowego nakładu wejściem kapitałowym, a uzupełnianie modelu finansowania rozwoju pożyczką z funduszu pożyczkowego.

¹⁰³ Maksymalna wielkość wejścia to 1,5 mln zł. Wskaźnik produktu zakłada jednak 36 wejść kapitałowych, co przy alokacji 40,825 mln zł. i kapitale inwestycyjnym na poziomie 95% alokacji (kapitał minus koszty zarządzania i koszty preinkubacji plus udział własny pośrednika) daje średnią wielkość wejścia kapitałowego na poziomie 1.080.000 zł.

Proponowane w Działaniu 3.3. dotacje są z kolei komplementarne z wejściami kapitałowymi w ramach Działania 3.2. Tutaj możliwe jest finansowanie inwestycji początkowej realizowanej przez przedsiębiorstwo odpryskowe z dotacji, a uzupełnienie potrzeby kapitału obrotowego z wejścia kapitałowego.

Zniekształcenia rynku

Narzędzia zwrotne ogółem, a wejścia kapitałowe w szczególności charakteryzują się bardzo małym poziomem zniekształcenia rynku. Projekty o wysokim poziomie innowacyjności, a co za tym idzie ryzyka nie znajdują alternatywnych źródeł finansowania. W szczególności banki nie są zainteresowane finansowaniem takich przedsięwzięć. Narzędzie nie jest także większą konkurencją dla kapitału prywatnego, gdyż:

- aktywnego prywatnego kapitału inwestycyjnego jest w Polsce, a w szczególności w województwie lubelskim niewiele;
- kapitał prywatny jest zainteresowany finansowaniem przedsięwzięć w fazie rozwoju, a nie fazy zasiewu, jak opisane powyżej narzędzie przewidziane w ramach RPO;
- wejścia kapitałowe w ramach opisywanego Działania nie cechuje szczególna preferencyjność, która mogłaby wpłynąć na zniekształcenie rynku (np. umarzalność udziałów).

Skala stosowania dotacji w ramach Działania 3.3. jest bardzo mała i dotyczy bardzo ograniczonego spectrum podmiotów (odpryskowych). Tutaj bardziej należy obawiać się braku popytu wynikającego z braku przedsiębiorstw mogących skorzystać ze wsparcia, niż istotnego zachwiania konkurencyjności na rynku.

Zainteresowanie beneficjentów/Potencjał świadomościowy

W zakresie narzędzi inwestycyjnych: Jakkolwiek narzędzia inwestycyjne są relatywnie nowe na polskim rynku i dotyczą wyłącznie nowotworzonych spółek prawa handlowego, to przewidywana skala alokacji środków sprawia, iż nie należy oczekiwać problemów ze zrealizowaniem zakładanych wskaźników rezultatu. Doświadczenia pośredników finansowych realizujących Działanie 3.1. PO IG wskazują, że istnieje duże zainteresowanie wejściami kapitałowymi ze strony firm o wysokiej skali innowacji. Może natomiast nastąpić zjawisko nierównomiernego finansowania różnych branż – już dzisiaj widać, że fundusze inwestycyjne koncentrują się w szczególności na branży IT, relatywnie mniej jest natomiast firm produkcyjnych wysokich technologii. Zainteresowanie wejściami kapitałowymi może także wzrosnąć z powodu proponowanego zwiększenia maksymalnej kwoty. W dotychczasowej praktyce wejście maksymalne oscylowało wokół 800.000 zł co jest kwotą wystarczającą dla firm informatycznych, ale za małą dla firm produkcyjnych. Zwiększenie kwoty do 1,5 mln zł pozwoli na otwarcie kolejnych firm na narzędzie kapitałowe.

Dużo gorzej może wyglądać sytuacja w odniesieniu do dotacji dla firm odpryskowych. Oczywiście, problem nie tkwi tu w narzędziu (które cieszy się największym zainteresowaniem przedsiębiorców) lecz w charakterystyce beneficjentów. Firm odpryskowych jest bardzo mało, co potwierdziły badania CAWI wśród przedstawicieli regionalnej nauki przywołane już w punkcie 5.3. niniejszego rozdziału (łącznie pięć przypadków). W prawdzie około 9,5% respondentów deklaruje, że rozważa założenie spółki typu spin-off a kolejnych 8% spółki spin-out, ale należy pamiętać, iż jest to jedynie deklaracja i wcale nie musi przełożyć się na rzeczywiste działania. Dodatkowo, firmy takie nie dysponują przeważnie środkami pozwalającymi na pokrycie udziału własnego w projekcie. Otwartą pozostaje także kwestia statusu MŚP dla firm, które są w więcej niż 20% własnością uczelni. Obawy o zainteresowanie narzędziem nieco łagodzą dwie przesłanki:

- Alokacja przeznaczona na Działanie 3.3. nie jest duża i nawet na ograniczonym rynku możliwa do rozdystrybuowania.
- Pewne szanse można wiązać z łączeniem narzędzi z Działania 3.3. z narzędziami kapitałowymi w ramach Działania 3.2.

4.3.7 Ocena jakości proponowanych instrumentów zwrotnych

Wartość dodana

Zastosowanie instrumentu kapitałowego w ramach Działania 3.2. przyniesie szereg korzyści zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i gospodarki regionalnej. Są to w szczególności:

- Wzrost innowacyjności gospodarki regionu poprzez stworzenie warunków finansowych dla firm o najwyższym poziomie innowacyjności, które w normalnych warunkach rynkowych nie miałyby szans na wdrożenie swoich pomysłów.
- Wzrost potencjału finansowego firm poprzez wzrost ich kapitalizacji. Należy pamiętać, iż firma otrzymująca dotację nie zwiększa swojej wiarygodności finansowej. Natomiast wejście kapitałowe powoduje, iż firma staje się bardziej wiarygodna w oczach nie tylko kolejnych inwestorów, ale także pożyczkodawców. Stanowi to istotną wartość dodaną narzędzia.
- Wejście kapitałowe połączone jest z przekazaniem przez pośrednika finansowego wartości dodanych do spółki w postaci wiedzy na temat zasad prowadzenia działalności gospodarczej, księgowości, finansów przedsiębiorstw. Wraz z transferem pieniędzy dokonywany jest transfer wiedzy.
- Istotnym elementem wartości dodanej jest fakt działania nowopowstałych spółek w ramach grupy kapitałowej pośrednika. Z czasem spółki jednego inwestora zaczynają ze sobą współpracować. Szacuje się, że w niektórych przypadkach firm finansowanych w ramach Działania 3.1. PO IG nawet do 20% obrotu spółek córek realizowanych jest w ramach grupy kapitałowej. Jest to prosty efekt synergiczny projektu.
- Kluczową i charakterystyczną dla wszystkich narzędzi zwrotnych wartością dodaną wejść kapitałowych jest możliwość zainwestowania każdej złotówki wielokrotnie pod warunkiem trafnych inwestycji.

Wpływ planowanych instrumentów na osiągnięcie celów i wskaźników Programu

Opisane w niniejszym rozdziale instrumenty przyczynią się w sposób pełen do osiągnięcia dwóch wskaźników produktu określonych dla priorytetu 3a. Mianowicie:

- Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotację: 17
- Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie inne niż dotacyjne: 36

Ryzyka związane z ewentualnym nieosiągnięciem wskaźników opisano wcześniej.

Działania przyczynią się także w sposób kluczowy do osiągnięcia wskaźnika rezultatu jakim jest wzrost nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach w stosunku do PKB z bazowych 7,5% do docelowych 8,9% w roku 2023. Należy pamiętać, iż zarówno firmy odpryskowe, jak i nowopowstałe spółki innowacyjne finansowane wejściami kapitałowymi to będą podmioty szczególnie silnie powiązane z prowadzeniem badań. Jakkolwiek będą one przeważnie efektem badań, to w obecnej sytuacji nie ma trwałych przewag konkurencyjnych i w szczególności firmy wprowadzające nowe rozwiązania muszą od początku prowadzić badania nad dalszym ulepszaniem rozwiązania i reagowaniem na działania

konkurentów. Nie ma natomiast możliwości oszacowania skali wpływu opisanych działań na osiągnięcie wskaźnika. Z uwagi na kwoty alokacji nie należy się spodziewać wpływu istotnego. Jest to jeden z wielu elementów mających wpłynąć na poprawę wskaźnika rezultatu.

System monitorowania efektów

W przypadku wejść kapitałowych system monitoringu nie powinien być skomplikowany. Pośrednik/pośrednicy finansowi określają we wniosku o finansowanie liczbę planowanych wejść kapitałowych i ich średnią wielkość oraz harmonogram w podziale np. na półroczu. Na tej podstawie IZ może monitorować stopień realizacji planów. W przypadku wyboru więcej niż jednego pośrednika (rekomendowane z punktu widzenia bezpieczeństwa realizacji celów), po określonym czasie IZ może zrealizować przesunięcia np. zabierając część alokacji mniej aktywnemu pośrednikowi i przekazując ją bardziej aktywnemu (co niestety wymaga powtórzenia procedury konkursowej).

W przypadku dotacji dla firm odpryskowych monitoring musi polegać na ciągłym badaniu stopnia realizacji harmonogramu oraz na ścisłej współpracy z uczelniami wyższymi, na których mają się rodzić beneficjenci wsparcia. Tutaj skala działania jest mniejsza, ale z całą pewnością zainteresowanie także będzie mniejsze, stąd kluczowe znaczenie szybkiego reagowania na ewentualny brak zainteresowania narzędziem.

Efekt mnożnikowy i dźwignia

Poniżej, w tabeli przedstawiono kalkulację efektu mnożnikowego i dźwigni finansowej.

Tabela 38. Kalkulacja efektu mnożnikowego i dźwigni finansowej dla Działania 3.2¹⁰⁴

	Kategoria	wskaźnik	mln zł
1	Kapitał na wejścia		34,70
2	Udział kapitału prywatnego (10%)	10%	3,86
3	Koszty zarządzania (5%)	5%	2,04
4	Koszty preinkubacji (10%)	10%	4,08
5	Przeciętny udział pośrednika w kapitale nowotworzonej spółki	50%	
6	Przyjęto, że każda złotówka zostanie zainwestowana przeciętnie 1,3 raza	1,3	
7	Przeciętny zwrot na inwestycjach całego portfela ((poz.1+poz.2-poz.3-poz.4)*0,14	14%	4,54
8	Wartość wygenerowanych inwestycji (kapitał na wejścia, powiększony o udział kapitału prywatnego, udział własny pomysłodawców oraz reinwestycje dokonane w kolejnym obrocie (całkowite środki na wejścia powiększono o zyski inwestycyjne))		102,97
9	Zaangażowane środki publiczne (poz.1+poz.3+poz.4)		40,83
10	Efekt mnożnikowy instrumentu (8/9*100%)	252%	
11	Środki zaangażowane i nie zwrócone (koszty zarządzania i koszty preinkubacji) (poz.3+poz.4)		6,12
12	Dźwignia finansowa na poziomie pośrednika (kapitału prywatnego pośredników finansowych lub inwestorów)	1,1	

¹⁰⁴ ewentualnie różnice w kwotach wynikowych są rezultatem zaokrągleń

13	Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego odbiorcy	2,2	
14	Minimalny udział inwestora prywatnego	5%	1,83
Wyjaśnienia			
1	Kapitał na wejścia kapitałowe	Alokacja w wysokości 11,5 mln Euro razy 3,55 minus koszty zarządzania i preinkubacji (15% wartości alokacji)	
2	Udział kapitału prywatnego	W zasadach przewidziano 10% udział kapitału prywatnego (pośrednika lub koinwestora) w kapitale na inwestycje	
3	Koszty zarządzania	Przyjęto maksymalne koszty zarządzania (poz. 9*5%)	
4	Koszty preinkubacji	Przyjęto maksymalne koszty preinkubacji (poz. 9*10%)	
5	Przeciętny udział pośrednika w kapitale nowotworzonej spółki	To jest najbardziej niepewne założenie. Przyjęto, iż we wszystkich projektach pośrednik będzie obejmował mniejszościowy udział	
6	Przyjęto, każda złotówka zostanie zainwestowana przeciętnie 1,3 raza	Zakładamy, że przeciętnie fundusz będzie obejmował udziały w spółce na około 5-6 lat, co daje wskaźnik około 1,3 obrotu każdej złotówki po odliczeniu kosztów zarządzania i preinkubacji oraz po dodaniu udziału kapitału prywatnego	
7	Przeciętny zwrot na inwestycjach całego portfela	Założyliśmy, że przeciętny zysk z portfela wyniesie 14%. Oczywiście, jest to wartość uśredniona, gdyż na wielu projektach pośrednik może zanotować stratę. Zakładamy, że będzie to równoważone większymi zyskami na kilku inwestycjach.	
8	Wartość wygenerowanych inwestycji	Kapitał na wejścia, powiększony o udział kapitału prywatnego, udział własny pomysłodawców oraz reinwestycje dokonane w kolejnym obrocie (całkowite środki na wejścia powiększono o zyski inwestycyjne) (poz.1+poz.2)/[1-poz.5]+(poz. 6-1) *(poz. 1+poz. 2+poz. 7)/[1-poz.5])	
9	Zaangażowane środki publiczne	Kapitał na wejścia plus koszty zarządzania i preinkubacji	
10	Efekt mnożnikowy instrumentu	Relacja wartości środków założonych w RPO do spodziewanego strumienia inwestycji zrealizowanego w ramach Działania wszystkich odbiorców ostatecznych (sumy kapitałów spółek-córek) (8/9*100%)	
11	Środki zaangażowane i nie zwrócone (koszty zarządzania i koszty preinkubacji)	To suma kosztów zarządzania i preinkubacji	
12	Dźwignia finansowa na poziomie pośrednika (kapitału prywatnego pośredników finansowych lub inwestorów)	Przy założeniu udziału kapitału prywatnego na poziomie 10%, na objęcie udziałów w nowopowstałych spółkach zostanie przeznaczonych 111% alokowanych środków inwestycyjnych	
13	Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego	Przy założeniu, że fundusz obejmuje średnio 50% udziałów mamy wskaźnik dźwigni finansowej na poziomie	

	odbiorcy	2,2, wyliczony wg wzoru: (poz. 12x[1/(1-poz.5 ¹⁰⁵)/100%])
14	Minimalny udział inwestora prywatnego	Wymaga się, aby przynajmniej 5% środków na wejścia kapitałowe dostarczył beneficjent programu kapitałowego. Wyliczono wg wzoru: (poz. 1x[1/(1-zakładany wskaźnik ¹⁰⁶)/100%])

Źródło: opracowanie własne

¹⁰⁵ Wkład ostatecznego odbiorcy wyniesie również 50%, gdy od 100% wartości zainwestowanych środków odejmuje się 50% wkład funduszu załączkowego (pośrednika).

¹⁰⁶ SZOOP określił minimalny wkład na poziomie 5%.

4.4 Działanie 3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP

4.4.1 Charakterystyka projektów

Informacje wstępne

Działanie 3.7 *Wzrost konkurencyjności MŚP* służy realizacji celu szczegółowego, jakim jest Przełamanie barier związanych z dostępem do finansowania, know how, a także pobudzenie działań tworzących wspólny łańcuch wartości przedsiębiorstwa. Dzięki wsparciu inwestycyjnemu nastąpi zwiększenie konkurencyjności, podniesienie produktywności, wydajności pracy oraz skali prowadzenia działalności.

Działanie 3.7 przewiduje wykorzystanie zarówno instrumentów dotacyjnych jak i finansowych. Oczekuje się, że dzięki jego realizacji zwiększy się konkurencyjność, podniesie produktywność, wydajność pracy oraz skala prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw z województwa lubelskiego przede wszystkim dzięki wprowadzaniu innowacyjnych rozwiązań.

Opisywany priorytet zakłada realizowanie sześciu typów projektów:

- Inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne związane z założeniem nowego przedsiębiorstwa lub zwiększeniem zdolności produkcyjnej/usługowej istniejącego przedsiębiorstwa;
- Dywersyfikacja działalności przedsiębiorstwa poprzez wprowadzenie produktów/usług uprzednio nieoferowanych;
- Stworzenie/doposażenie infrastruktury przedsiębiorstw w celu wprowadzenia zasadniczej zmiany procesu produkcyjnego oraz nowych lub ulepszonych produktów/usług;
- Zastosowanie nowoczesnych technologii - rozwój produktów i usług opartych na TIK (np. optymalizacja procesów zarządzania przedsiębiorstwem, współpraca pomiędzy przedsiębiorcami poprzez nowe rozwiązania informatyczne);
- Wsparcie działań inwestycyjnych, związanych z rozszerzeniem działalności eksportowej;
- Wdrażanie w przedsiębiorstwach wyników badań naukowych i rozwojowych oraz innowacyjnych rozwiązań poprzez wsparcie działań związanych z nabyciem praw do własności intelektualnej oraz wsparcie działań mających na celu stymulowanie dostosowania istniejących aktywów firmy do potrzeb wdrożenia nowego procesu, produktu, bądź usługi, a także pobudzanie innowacji marketingowej i organizacyjnej

Działanie 3.7 zakłada wspieranie przedsięwzięć innowacyjnych. Tak duży nacisk na innowacyjność uzasadniony jest niepokojącymi tendencjami w zakresie wdrażania innowacji przez przedsiębiorstwa przemysłowe w województwie lubelskim. Statystyki GUS¹⁰⁷ wskazują wyraźny spadek udziału przedsiębiorstw innowacyjnych wprowadzających nowe lub istotnie ulepszone produkty w grupie przedsiębiorstw przemysłowych. Zmniejszył się on ogólnie z 27,74% w 2007 roku do 8,22% w 2013 r. Małe przedsiębiorstwa nigdy nie były szczególnie aktywne w zakresie wdrażania innowacji. Skromny udział przedsiębiorstw wprowadzających nowe lub ulepszone produkty w tej grupie firm spadł z 10,46% w 2008 r. do 2,94% w 2013 r. Dla średnich przedsiębiorców, wartość opisywanego wskaźnika obniżyła się z 22,75% do 21,52%. W przybliżeniu 1/3 innowacyjnych przedsiębiorstw wprowadza innowacje produktowe, które nie były znane na rynku ich działalności. W województwie lubelskim było nieznacznie mniej innowacyjnych przedsiębiorstw przemysłowych niż wynosiła wartość przeciętna dla Polski. Należy zauważyć, że od 2012 r. przestał spadać odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych. Obecnie trudno przesądzić, czy wspomniana tendencja będzie miała charakter trwały. Lepszą miarę

¹⁰⁷ GUS, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl [Dostęp: 2 września 2015 r.]

poziomu innowacyjności stanowi wskaźnik przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych w przychodach netto ze sprzedaży ogółem. Jego wartość bardzo szybko spadała od 2007 roku z 6,57% do 4,85% w 2013 roku (dla całej Polski odpowiednio z 11,89% do 8,65%). Ogólnie rzecz biorąc, opisywane statystyki wskazują na potrzebę ukierunkowania wsparcia na rzecz innowacyjnych przedsiębiorstw.

Dotychczas innowacyjność wspierały Działania 1.1-1.3 RPO WL 2007-2013¹⁰⁸. Najwyższy poziom innowacyjności osiągały projekty w Działaniu 1.3. Udział projektów innowacyjnych wyniósł tu 52%, w tym 41% projektów innowacyjnych na poziomie międzynarodowym. Dla Działania 1.2 wskaźniki te wynosiły odpowiednio: 42% i 33%. Działanie 1.1 wspierało natomiast tylko projekty innowacyjne na poziomie przedsiębiorstwa. Cechę taką posiadało 44% dofinansowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Nie różniło się to zbyt od poziomu innowacyjności projektów w Działaniu 2.1. ok. ¼ projektów sfinansowanych przez instrumenty finansowe była innowacyjna na poziomie wdrażającego je przedsiębiorstwa. W tym kontekście, należy dosyć ostrożnie oceniać efekty Działania 1.1 oraz zalecić wspieranie projektów innowacyjnych jedynie na poziomie przedsiębiorstwa za pomocą instrumentów finansowych.

Działanie 3.7 RPO WL 2014-2020 wprowadziło preferencję dla projektów z zakresu usług i aplikacji TIK. Dotychczas tego rodzaju projekty wspierały przede wszystkim Działania 1.1-1.3 RPO WL 2007-2013, stanowiące bezzwrotne wsparcie dla przedsiębiorców. Nie wydzielono – w odróżnieniu do niektórych innych województw¹⁰⁹ – szczególnego działania wspierającego technologie informacyjno-komunikacyjne. W ramach badania dokonano jednak identyfikacji wielu tego rodzaju projektów za pomocą wybranych słów kluczowych¹¹⁰. Wynik analizy pozwolił określić projekty inwestycyjne, w których w jakikolwiek sposób zawierały pierwiastek w postaci technologii informacyjno-komunikacyjnych. W tym ujęciu, inwestycje w TIK (w tym jako komponent) stanowiły aż 25,3% projektów wspartych w Działaniach 1.1-1.3¹¹¹. Dzięki wsparciu zrealizowano projekty inwestycyjne w TIK o wartości kosztów kwalifikowanych na poziomie 409 mln zł¹¹². Przeciętne koszty kwalifikowane dla projektu wyniosły 848,8 tys. Ich wartość średnia osiągnęła natomiast 562,7 tys. zł. Co charakterystyczne, tylko 19,7% projektów charakteryzowały koszty kwalifikowane niższe niż 250 tys. zł. Najwięcej natomiast sfinansowano projektów o wartości kosztów kwalifikowanych pomiędzy 250 tys. a 1 mln zł. Stanowiły one 53,4% wszystkich takich projektów. Jeżeli instrumenty finansowe miałyby również finansować inwestycje w usługi i aplikacje TIK, należałoby z tych względów rozważyć ustanowienie wyższych limitów inwestycyjnych dla wspieranych nimi projektów.

Rentowność projektów

W dotychczasowym Działaniu 2.1 RPO WL 2007-2013 ostateczni odbiorcy wsparcia bardzo pozytywnie ocenili zdolność do zwrotu pozyskanych środków finansowych. Aż 73,5% wskazywała na to, że zwrócić się środki pieniężne zainwestowane w projekt, a 30,3% ankietowanych już je odzyskała. Tylko 18,8%

¹⁰⁸ Dane LAWP.

¹⁰⁹ Np. na Mazowszu realizowano Działanie 2.3 (Technologie komunikacyjne) RPO WM 2007-2013.

¹¹⁰ Wyselekcjonowano tego rodzaju projektu za pomocą analiz słów kluczowych w ramach opisu celów oraz zakresu wspieranych projektów. Dokonano wyboru kilku szczególnych słów kluczowych i na tej podstawie wyselekcjonowano projekty z tego obszaru.

¹¹¹ Można tu mówić o projektach inwestycyjnych w TIK *sensu largo*. Zawężając kryteria selekcji, typowych projektów TIK był prawie 3-krotnie mniej.

¹¹² Należy podkreślić, że tylko niewielka część projektów w tych działaniach można byłoby zakwalifikować do kategorii *Usługi i aplikacje TIK*, gdyż dla zdecydowanej większości z nich element inwestycji TIK stanowił jedynie mniej istotną część projektów. Wysokość kosztów kwalifikowanych nie wpłynęła zatem bezpośrednio na propozycję alokacji środków z instrumentów finansowych na usługi i aplikacje TIK. Z drugiej strony, wskazuje to jednak na duże zainteresowanie przedsiębiorców w województwie lubelskim inwestycjami w technologie komunikacyjno-informacyjne, a więc i możliwość sfinansowania większej liczby projektów w tym obszarze za pomocą instrumentów finansowych, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę ograniczenie wsparcia bezzwrotnego dla przedsiębiorców w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową.

pożyczkobiorców nie widzi możliwości zwrotu pozyskanych środków. Większość wspieranych przedsiębiorców przewiduje zwrot otrzymanego finansowania w ciągu pierwszych 3 lat, a 31,8% - w okresie od 3-5 lat. Spłata powyżej 5 lat dotyczy tylko co 40 klienta funduszy pożyczkowych/poręczeniowych.

Istotnych informacji na temat możliwości zastosowania instrumentów zwrotnych dostarczają badania ewaluacyjne I. osi priorytetowej RPO WL 2007-2013. Ogólnie rzecz biorąc, realizacja tych projektów pozytywnie wpłynęła na rentowność beneficjentów (52,9% z nich)¹¹³. Oznacza to, że przynajmniej część projektów mogła być sfinansowana instrumentami finansowymi. Pośrednicy finansowi wskazywali wręcz, że poziom innowacyjności projektów w Działaniu 1.1 nie odbiegał od tego właściwego dla Działania 2.1, a wiele z tych projektów nadawała się *do finansowania zwrotnego a nie bezzwrotnego*.

Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

W ostatnich latach – jak wskazują przytaczane wcześniej statystyki GUS – spadał na Lubelszczyźnie udział przedsiębiorstw wprowadzających nowe lub istotnie ulepszone produkty/usługi. Nie sprzyjał temu zresztą kryzys gospodarczy ostatnich lat. Główną barierą dla realizacji projektów wprowadzających nowe lub ulepszone produkty/usługi stanowi brak albo ograniczony popyt rynkowy. Przekłada się to bezpośrednio na niską rentowność i opłacalność takich projektów inwestycyjnych. Z tego względu, w pewnym stopniu, może zaistnieć potrzeba wydłużenia okresu spłaty pożyczki w przypadku inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne. Te ostatnie nie przynoszą przede wszystkim bezpośrednich oszczędności w przedsiębiorstwie. Przejściowo mogą nawet wiązać się z dodatkowymi kosztami. Ich pozytywny efekt ujawnia się z reguły po pewnym czasie. Z tego względu, należy zapewnić odpowiednią długość karencji, dopasowaną do specyfiki danego projektu. Problem w tych projektach stanowi również zabezpieczenie pożyczki, gdyż nie zawsze przedmiot inwestycji może stanowić dobre zabezpieczenie rzeczowe¹¹⁴.

Inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne oparte są w dużym stopniu na własności intelektualnej. Stąd trudniej jest w ich przypadku zastosować instrumenty zwrotne (zwłaszcza leasing) niż w przypadku zakupu elementu majątku trwałego czy też środka transportu. Niemniej połączenie implementowania technologii informacyjno-komunikacyjnych z całościową strategią rozwoju przedsiębiorstwa pozwala na uzyskiwanie dochodów i spłatę wynikających z nich zobowiązań. Zakres finansowania powinien zatem – oprócz samego nabycia technologii informacyjno-komunikacyjnych – uwzględniać także inne nakłady służące polepszeniu pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa, w tym w zakresie pozyskania dodatkowych przychodów i oszczędności.

4.4.2 Charakterystyka grup docelowych

Informacje wstępne

Potencjał wykorzystania instrumentów zwrotnych zależy od skłonności przedsiębiorców do zaciągania zobowiązań finansowych. Jest ona przede wszystkim pochodną kosztu obsługi zadłużenia. Te ostatnie zmniejszyły się istotnie w ciągu 7 lat. Było to przede wszystkim następstwem spadku stóp procentowych, w tym głównej stopy referencyjnej NBP (z 6% do 1,5% w latach 2008-2015). Obniżka głównych stóp procentowych przełożyła się na ostateczne koszty obsługi zadłużenia. Badanie CATI

¹¹³ Resource, Ocena wpływu dotacji z RPO WL na wzrost konkurencyjności oraz innowacyjności beneficjentów z sektora MŚP, UM WL, Lublin 2013, s. 43.

¹¹⁴ Zwłaszcza gdy inwestycja wiąże się np. z nabyciem wartości niematerialnych i prawnych (takich jak licencja do oprogramowania).

przeprowadzone na reprezentatywnej grupie lubelskich przedsiębiorców (N=535) ubiegających się o dofinansowanie w okresie ostatnich 5 lat wskazuje, że wzrosła ich ocena możliwości zaciągania zobowiązań finansowych. Aż 32,5% badanych przedstawicieli firm stwierdziła w tym zakresie pozytywną zmianę. Natomiast potencjał zaciągania zobowiązań finansowych zmniejszył się w przypadku 18,2% przedsiębiorstw. Dla dużej części (43,2%) ankietowanych podmiotów gospodarczych ten potencjał się nie zmienił. Opisywane tendencje w zakresie możliwości zaciągania zobowiązań sprzyjają wykorzystaniu instrumentów finansowych w miejscu dotacji.

Zastosowanie instrumentów dłużnych w programach wsparcia warunkuje jednak przede wszystkim zdolność ostatecznych odbiorców do spłaty powstałych zobowiązań. Wymaga to odpowiedniego poziomu płynności finansowej po stronie klientów funduszy pożyczkowych i poręczeniowych. Ankietowani przedstawiciele lubelskich firm oceniali w przeważającym stopniu swoją płynność jako średnią. Wskazywało tak 54,3% z nich. Wysoko własną płynność oceniało z kolei 30,8% respondentów. Tylko co ósmy ankietowany uznawał ją za niską. Obawa przedsiębiorców, że utracą płynność finansową, nie powinna zatem stanowić przeszkody dla wdrażania instrumentów dłużnych. Alternatywą dla finansowania nakładów inwestycyjnych, w tym innowacyjnych, za pomocą długu pozostają środki własne. Ich źródłem są przede wszystkim zyski zatrzymane. Ich poziom zależy z kolei od rentowności sprzedaży towarów i usług przedsiębiorstwa. Rentowność sprzedaży oceniało jako wysoką 16,3% lubelskich przedsiębiorców, jako średnią – 58,3% podmiotów gospodarczych, a niską – 18,5% badanych firm. Niewielkie lub średnie zyski zatrzymane tych podmiotów nie pozwalają na realizację ambitnych projektów inwestycyjnych. Zwiększy to ich skłonność do korzystania z instrumentów finansowych w celu finansowania inwestycji. W odróżnieniu od przedsiębiorstw z innych, lepiej rozwiniętych krajów europejskich¹¹⁵, polskie przedsiębiorstwa charakteryzują się niskim poziomem zadłużenia. Ankietowani przedsiębiorcy na Lubelszczyźnie deklarowali najczęściej niski stopień zadłużenia (69,9%). Tylko 5,4% respondentów wskazał z kolei na wysoki poziom zadłużenia, a 19,3% – na średni. Opisowany wskaźnik świadczy o dużej zdolności do zaciągania dalszych, dodatkowych zobowiązań przez przedsiębiorstwa na Lubelszczyźnie. Stanowi to dobrą perspektywę dla wdrażania instrumentów dłużnych. Niemniej nie należy zalecić ich ukierunkowania na wspieranie innowacyjności firm w województwie lubelskim. Więcej ankietowanych przedsiębiorców zaliczało siebie do grupy nisko a nie wysoko innowacyjnych firm¹¹⁶. Niemniej 57,6% respondentów oceniała swoją innowacyjność na średnim poziomie. Tego rodzaju firmy wdrażają innowacje przede wszystkim na poziomie przedsiębiorstwa.

Niski poziom zadłużenia firm na Lubelszczyźnie ma wprawdzie pewien pozytywny wymiar. Umożliwia to większości podmiotów gospodarczych zaciąganie dalszych zobowiązań na rozwój. W pewnym stopniu niski poziom zadłużenia jest konsekwencją konserwatywnego podejścia do ryzyka części przedsiębiorców w regionie¹¹⁷. Niemniej jednak - podobnie jak w innych, polskich regionach – występują poważne przeszkody w dostępie do finansowania, w tym zwłaszcza bankowego. Przedsiębiorcy zaliczają do najważniejszych przyczyn nie ubiegania się o kredyt, pożyczkę lub leasing przede wszystkim zbyt duże ryzyko związane z zaciąganiem tego rodzaju zobowiązań oraz skomplikowanie procedur ubiegania się o finansowanie (odpowiednio 22,9% i 12,4% respondentów). Dalej znacznie ma zbyt wysokie oprocentowanie kredytów/pożyczek (12% ankietowanych) oraz niestabilność przychodów (17,3%). Wyniki dla samego sektora bankowego wskazują, że główną barierę – obok braku potrzeb inwestycyjnych – stanowi niechęć do zaciągania kolejnych zobowiązań w związku ze spłatą wcześniejszych (18,9% badanych przedsiębiorców). W dalszej kolejności znaczenie

¹¹⁵ ECB, Corporate Indebtedness in the Euro Area, ECB Bulletin, 2012, nr 2, s. 87-103.

¹¹⁶ Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że mały udział wysoko innowacyjnych firm jest typowy dla Polski.

¹¹⁷ W opinii jednego z pośredników finansowych wspomniana okoliczność utrudniała realizację programu pożyczkowego, gdyż wymagała przekonania potencjalnych beneficjentów do nowej formy finansowania (innej niż leasing czy też kredyt bankowy).

posiadało zbyt wysokie ryzyko rynkowe, oprocentowanie oraz wymogi dotyczące zabezpieczenia kredytu (po 8,1% odpowiedzi ankietowanych). Łagodzeniu opisywanych barier w dostępie do finansowania służyłoby zaoferowanie pożyczek na korzystnych warunkach oraz zabezpieczenie ich w sposób dogodny dla przedsiębiorców¹¹⁸.

Dobre uzupełnienie dotychczasowej analizy stanowi porównanie danych statystycznych o charakterystykach finansowych przedsiębiorstw w Polsce i na Lubelszczyźnie. Przedsiębiorca w tym regionie osiąga wprawdzie przeciętnie o 30% niższe jednostkowe przeciętne przychody ze sprzedaży niż wynosi średnia dla przedsiębiorstw w Polsce. Niemniej wartość tego wskaźnika jest przede wszystkim efektem niższych przychodów dużych przedsiębiorstw w regionie. Dla sektora MŚP różnice na niekorzyść Lubelszczyzny są minimalne. Z drugiej strony, rentowność przedsiębiorstw w regionie jest o blisko 10% wyższa niż ogólnie przedsiębiorstw w Polsce.

Dotychczasowe doświadczenia

W przeprowadzonym badaniu CATI na reprezentatywnej grupie 535 przedsiębiorstw z województwa lubelskiego wykazało, że – w ciągu ostatnich 3 lat – sięgali oni chętnie po zewnętrzne finansowanie.

Największą popularnością cieszyło się finansowanie bankowe. Ubiegało się o nie 33,1% respondentów. Najczęściej pozyskiwano finansowanie w wysokości do 50 oraz 100-250 tys. zł (odpowiednio 26% i 25% korzystających z kredytu) Stosunkowo niewielkie było zainteresowanie kredytem w kwocie powyżej 1 mln zł (6% ankietowanych). Oznacza to, że przedsiębiorstwa na Lubelszczyźnie zainteresowane są raczej mniejszymi kwotami finansowania¹¹⁹. Dominowały przede wszystkim kredyty obrotowe (51,3%). Zaciągano w mniejszym stopniu kredyty w rachunku bieżącym (35%), a dalej inwestycyjne (30%). Banki mają ogólnie skłonność do udzielania raczej kredytów na cele obrotowe bądź w rachunku bieżącym niż na cele inwestycyjne. Stanowi to silny argument na rzecz koncentrowania interwencji za pomocą instrumentów zwrotnych polegających na wsparciu inwestycyjnym.

Stosunkowo popularne było również finansowanie leasingowe, o które ubiegało się 26,9% respondentów. Wprawdzie jest on droższą formą finansowania nakładów inwestycyjnych niż kredyt bankowy. Procedury jego pozyskania są jednak zdecydowanie prostsze, co z pewnością miało wpływ na jego pozyskanie. 92,4% badanych przedsiębiorców pozyskało ostatecznie finansowanie leasingowe, o które się ubiegało. Wskaźnik sukcesu był – dla kredytu bankowego – nieznacznie niższy i wyniósł 90,4%.

Wsparcia dotacyjnego poszukiwało 22,2% ankietowanych przedsiębiorców¹²⁰. Dotację pozyskało 2/3 z nich. Wnioski o pożyczkę złożyło z kolei 7,5% badanych podmiotów na Lubelszczyźnie. Należy wskazać, że udział finansujących się pożyczkami był we wielu regionach Polski bardzo zbliżony do poziomu z województwa lubelskiego¹²¹. Niewielu przedsiębiorców było zainteresowanych wkładem kapitałowym inwestora zewnętrznego (1,9%).

Można zauważyć, że pożyczki, o które ubiegali się przedsiębiorcy w regionie lubelskim, miały z reguły mniejszą wartość. Najwięcej respondentów (54%) poszukiwało finansowania w wysokości do 100 tys. zł, czyli mniej niż w przypadku kredytu bankowego. Badani przedsiębiorcy wyrażali większe – niż

¹¹⁸ Z tego też względu w dalszej części oceny *ex ante* proponuje się instrumenty na warunkach preferencyjnych.

¹¹⁹ Analogiczna analiza na Mazowszu wskazywała, że finansowaniem powyżej 1 mln zł zainteresowanym było 17,7% przedsiębiorstw w próbie reprezentowanej w badaniu.

¹²⁰ Wskaźnik ten był zbliżony do wartości w sąsiadujących regionach Polski Wschodniej: województwach: świętokrzyskim i podkarpackim.

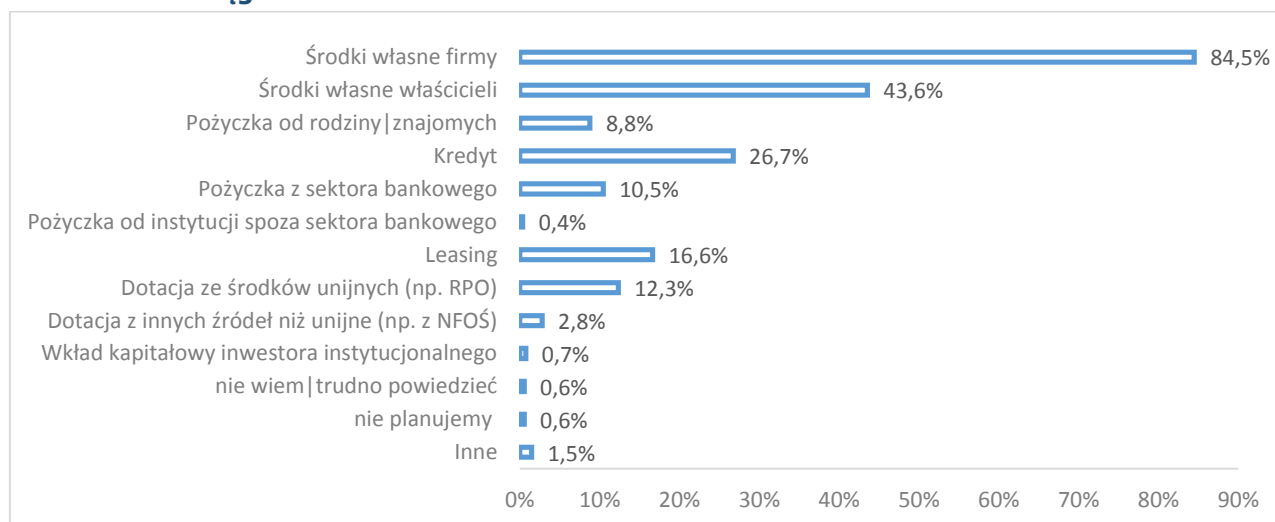
¹²¹ Wniosek na podstawie analogicznych badań reprezentatywnej grupy przedsiębiorstw w województwach: lubelskim, mazowieckim, podkarpackim i świętokrzyskim, przeprowadzonych w ramach oceny *ex ante* instrumentów finansowych na lata 2014-2020.

w przypadku kredytu – zainteresowanie pożyczkami do 50 tys. zł. Niemniej zgłaszany popyt na pożyczki w tej wysokości był i tak znacznie mniejszy niż w województwach świętokrzyskim i podkarpackim¹²². Może to być jedna z głównych przyczyn, dla których w programach pożyczkowych dofinansowanych ze środków strukturalnych na Lubelszczyźnie bardzo mały udział miały pożyczki do 25 tys. zł¹²³. Natomiast popyt na finansowanie kapitałowe dotyczył przede wszystkim kwot mniejszych (do 50 tys. zł) i większych (1,5 mln – 2 mln zł). Badanych przedsiębiorców mniej interesowały natomiast pośrednie wielkości finansowania (od 50 tys. do 1,5 mln zł).

Przedsiębiorstwa, w tym z sektora MŚP, nie są jednorodne. Różnią się również ich zachowania innowacyjne, w zależności od: wielkości, branży, stosowanej strategii, czy też stopnia akceptacji ryzyka w działalności innowacyjnej. Determinuje to ich różne zapotrzebowanie na wielkość i rodzaj finansowania, zwłaszcza w działalności innowacyjnej i ryzykownej działalności inwestycyjnej¹²⁴. Niezależnie jednak od rodzaju wydatków, które przedsiębiorstwo ponosi, pierwszym i najtańszym źródłem jego finansowania pozostaje zysk zatrzymany. Potwierdziło to także reprezentatywne badanie CATI przedsiębiorstw w województwie lubelskim.

Źródłem finansowania rozwoju firmy, z którego korzystały najczęściej firmy z terenu województwa lubelskiego w okresie 3 lat poprzedzających badanie, były środki własne przedsiębiorstwa (84,5%). Jednocześnie właściciele firm bardzo często uruchamiali dodatkowe środki własne (43,6%). Do najważniejszych, zewnętrznych źródeł finansowania należały: kredyt (26,7%) oraz leasing (16,6% respondentów). Mniejsze, choć nadal istotne znaczenie posiadały: dotacje unijne (12,3%), pożyczki z sektora bankowego (10,5%) oraz od rodziny i znajomych (8,8%). Podobną, marginalną rolę – w porównaniu z województwami: podkarpackim i świętokrzyskim¹²⁵ – odgrywał wkład kapitałowy inwestora instytucjonalnego w zamian za udziały w firmie (0,7%). Rozważania na temat źródeł finansowania działalności w ostatnich 3 latach podsumowuje rysunek 20.

Rysunek 20. Źródła finansowania z jakich korzystały firmy z województwa lubelskiego w ciągu ostatnich 3 lat



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI na reprezentatywnej próbie firm województwa lubelskiego. Pytanie wielokrotnego wyboru - wartości nie sumują się do 100%. N=535

¹²² W których wykonawca przeprowadził analogiczne badanie na reprezentatywnej grupie przedsiębiorców

¹²³ Początkowo dwóch pośredników dofinansowanych w RPO WL udzielało takiego mikrofinansowania częściej, choć stopniowo wspomniane fundusze zaczęły pożyczać większe kwoty.

¹²⁴ E. Stawasz, P. Głodek, Raport z badania potrzeb innowacyjnych przedsiębiorstw z sektora MŚP w województwie dolnośląskim, Wrocław, czerwiec 2004, s. 2-3.

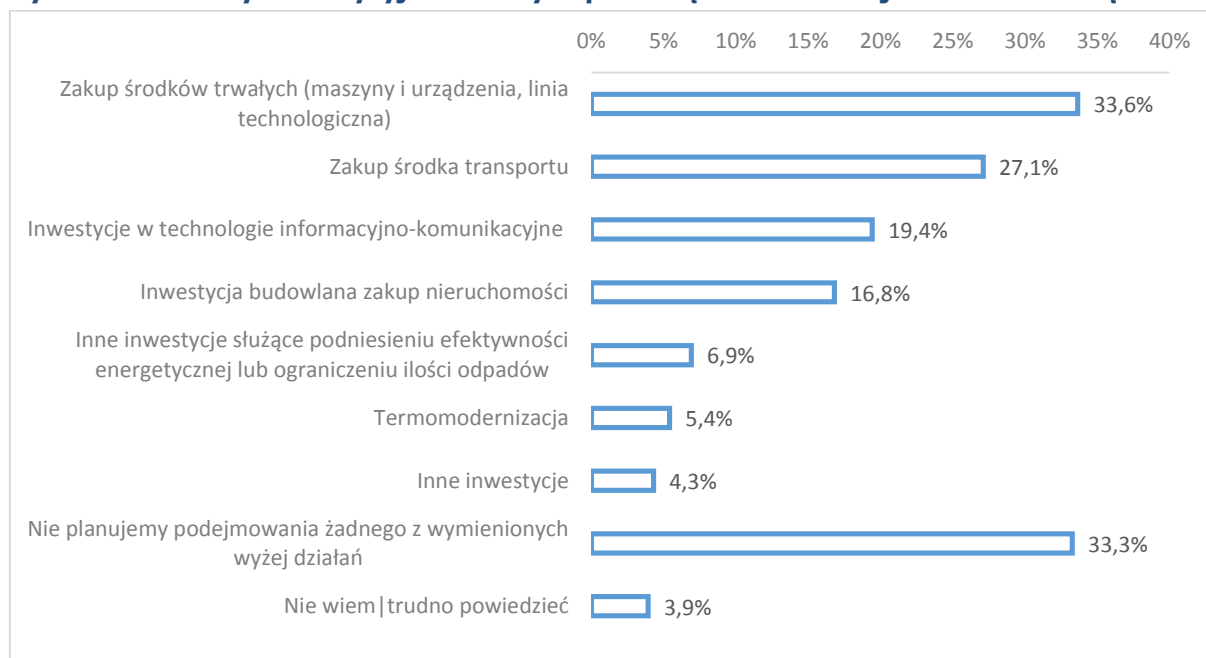
¹²⁵ W których przeprowadzono podobne badanie.

Przedsiębiorstwa z województwa lubelskiego starały się o pozyskanie finansowania najczęściej w banku komercyjnym (71,5% respondentów). Instytucje leasingowe przyciągnęły prawie co czwartego przedsiębiorcę w regionie. 15% badanych przedsiębiorców zwróciło się o finansowanie do banku spółdzielczego. Blisko co dwudziesty respondent zgłaszał swoje zapotrzebowania na finansowanie w innej niż bankowa instytucji oferującej finansowanie zewnętrzne, w tym m. in. w parabanku. Niestety badanie potwierdziło znikomą rolę funduszy pożyczkowych w dostarczaniu finansowania zewnętrznego na Lubelszczyźnie. Z tej możliwości skorzystało jedynie blisko 0,8% ankietowanych¹²⁶.

Plany inwestycyjne

O popycie na finansowanie zewnętrzne decydują przede wszystkim zamierzenia inwestycyjne dotyczące rozwoju przedsiębiorstwa. Plany inwestycyjne przedsiębiorstw w województwie lubelskim na najbliższe 24 miesiące przewidują przede wszystkim sfinansowanie zakupu środków trwałych (maszyn i urządzeń, linii technologicznej). Aż 33,6% respondentów wskazywało na takie zapotrzebowanie. Nieznacznie mniej przedsiębiorców jest zainteresowanych nabyciem środków transportu. Należy podkreślić, że – z informacji uzyskanej od pośredników finansowych – bardzo dużo inwestycji klientów funduszy pożyczkowych na Lubelszczyźnie dotyczyło tego rodzaju inwestycji. Z perspektywy kraju, region wyróżnia bardzo duża liczba firm transportu osobowego. Relatywnie wysoki odsetek przedsiębiorstw był zainteresowany inwestycjami w technologie informacyjno-komunikacyjne (19,4%)¹²⁷. Inwestycje budowlane, w tym obejmujące remont i modernizację oraz zakup nieruchomości, planowała co szóste przedsiębiorstwo w województwie lubelskim. Opisywane wyniki badań przedstawia rysunek 21.

Rysunek 21. Plany inwestycyjne badanych przedsiębiorstw na najbliższe 24 miesiące.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI na reprezentatywnej próbie firm województwa lubelskiego. Pytanie wielokrotnego wyboru - wartości nie sumują się do 100%. N=535

¹²⁶ Taka sama liczba przedsiębiorców ubiegała się o finansowanie w SKOK.

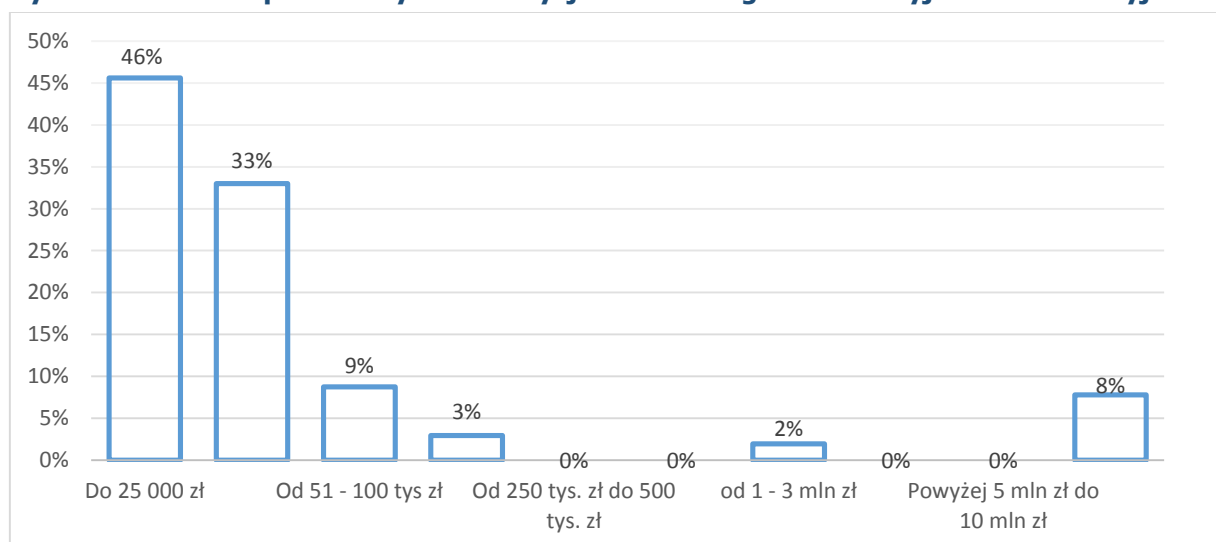
¹²⁷ W analogicznych badaniach dla województwa podkarpackiego i świętokrzyskiego odsetek ten był podobny.

Plany inwestycyjne służą przede wszystkim poszerzeniu oferty produktowej/usługowej lub unowocześnieniu procesu produkcyjnego/sposobu świadczenia usług (odpowiednio 63% i 63,4% respondentów mających plany inwestycyjne). W znacznie mniejszym stopniu wspierają ekspansję na rynki zagraniczne (12,7%) czy też wdrożenie wyników prac badawczo-rozwojowych (5%).

Koszty planów inwestycyjnych różnią się w zależności od tego, jakiego elementu majątku przedsiębiorstwa dotyczą. Największe zapotrzebowanie przedsiębiorstwa na Lubelszczyźnie zgłaszają w przypadku inwestycji budowlanych. I tak, 26% respondentów planuje inwestycje w przedziale od 250 do 500 tys. zł, a dalsze 23% zamierza na nie przeznaczyć kwotę powyżej 1 mln zł. Planowany koszt środków transportu nie przekroczy z kolei – dla 67% zainteresowanych ich zakupem przedsiębiorców – 100 tys. zł. Podobnie jak w przypadku zakupu środków transportu, największa grupa respondentów zainteresowana jest nakładami w środki trwałe na poziomie od 25 do 50 tys. zł. Aż 34% ankietowanych zamierza zainwestować od 50 do 250 tys. zł.

Inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne wymagają w blisko 80% przypadków nakładów mniejszych niż 50 tys. zł. Planowane koszty inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne opisuje poniższy rysunek.

Rysunek 22. Koszt planowanych inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI na reprezentatywnej próbie firm województwa lubelskiego.

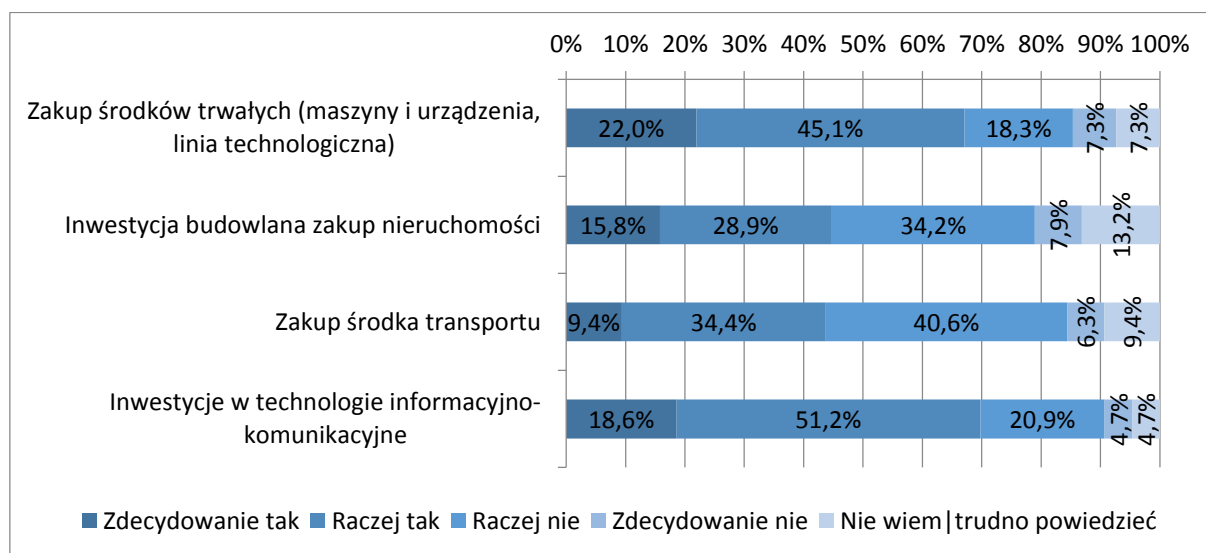
Osobne zagadnienie stanowią plany dotyczące pozyskania zewnętrznego finansowania na inwestycje. Wielkość zapotrzebowania na środki zewnętrzne jest zróżnicowana w przypadku środków trwałych. 54% respondentów będzie się ubiegać o finansowanie w wysokości do 100 tys. zł, a dalsze 24% – w przedziale od 100 tys. do 0,5 mln zł. Inwestycje budowlane wymagają o wiele większego finansowania zewnętrznego. Blisko połowa (48%) badanych przedsiębiorców zamierza pozyskać od 100 tys. do 1 mln zł. Finansowanie zewnętrzne do 250 tys. zł jest wystarczające dla 84% zainteresowanych zakupem środków transportu. Inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne wymagają w 65% przypadków kwoty mniejszej niż 50 tys. zł. Nadal jednak ¼ inwestycji znajdzie się w przedziale od 100 tys. do 1 mln zł. Występuje zatem zapotrzebowanie na środki zewnętrzne o zróżnicowanej wysokości.

Lubelscy przedsiębiorcy planują sfinansować swoje plany dotyczące zakupu środków trwałych przede wszystkim za pomocą środków własnych (61,9% respondentów), w dalszej kolejności dotacją (45,9%) oraz kredytem bankowym (32%). Ostatnie, istotne źródło finansowania tego rodzaju inwestycji

stanowi leasing (18,8%). Istotna różnica występująca między finansowaniem inwestycji w środki trwałe i o charakterze budowlanym dotyczy wykorzystania kredytów i pożyczek z sektora bankowego. Nieruchomość będąca przedmiotem inwestycji stanowi z reguły o wiele lepsze zabezpieczenie dla banków niż środki trwałe. Nie powinno zatem dziwić, że ponad połowa respondentów (51,1%) chce – dla sfinansowania inwestycji budowlanej – skorzystać z kredytu bankowego. Z kolei podstawowym zewnętrznym źródłem finansowania zakupu środków transportu stanowi leasing. Inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne będzie w większym – niż pozostałe rodzaje nakładów inwestycyjnych – finansowana ze środków własnych (72,1% wskazań ankietowanych). Duża grupa przedsiębiorców (40,4%) oczekuje wsparcia dotacyjnego. Skłonność do finansowania nimi technologii informacyjno-komunikacyjnych jest z drugiej strony nieznacznie mniejsza niż w przypadku zakupu środków trwałych.

Niemożność pozyskania dotacji będzie miała zróżnicowany wpływ na przedsiębiorców w województwie lubelskim. Przedstawia to poniższy rysunek 23.

Rysunek 23. Realizacja planowanej inwestycji w przypadku niedostępności dotacji.



* np. systemy wspierające obsługę klienta, zarządzanie firmą, sprzedaż przez internet.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI na reprezentatywnej próbie firm województwa lubelskiego.

Przedsiębiorcy w większości nie zrezygnują z inwestycji w zakup środków trwałych oraz w technologie informacyjno-komunikacyjne. Brak dotacji ograniczy ogólnie zakres planowanej inwestycji. Niemniej aż co trzeci przedsiębiorca na Lubelszczyźnie zrealizuje w pełni zamierzoną inwestycję w technologie informacyjno-komunikacyjne, nawet gdy nie uzyska dotacji. Uczyni też tak co ósmy nabywca środka transportu. Dla inwestycji budowlanych postąpi podobnie 18% respondentów. Tylko 9% badanych zrealizuje zamierzone inwestycje na zakup środków trwałych w całości.

Warunki, na jakich ostateczni odbiorcy (w ramach poszczególnych instrumentów) są w stanie skorzystać z oferowanego wsparcia

Dla ankietowanych przedsiębiorców na Lubelszczyźnie równie ważna jak wysokość finansowania, o które się ubiegają, pozostaje wielkość bieżących obciążeń wynikająca z finansowania inwestycji. W przypadku inwestycji budowlanych i w środki trwałe, większość badanych przedsiębiorców skłonna jest akceptować wysokie raty leasingowe (powyżej 3 tys. miesięcznie). Natomiast zdecydowana

większość przedsiębiorców dokonujących zakupu środka transportu nie zgadza się na obciążenia wyższe niż 3 tys. zł miesięcznie. Można natomiast wyróżnić dwie grupy przedsiębiorstw inwestujących w technologie informacyjno-komunikacyjne. Pierwsza z nich (53,7% badanych) akceptuje miesięczne raty na poziomie 500 do 2 000 zł, podczas gdy 22,3% ankietowanych firm zgodzi się na miesięczne koszty inwestycyjne na poziomie powyżej 3 000 tys. zł. Może to wskazywać na potrzebę funkcjonowania dwóch odmiennych instrumentów finansowych dla różnych wielkości oczekiwanego finansowania.

Przedsiębiorstwa w województwie lubelskim poszukują najczęściej średnio- do długoterminowego finansowania nakładów inwestycyjnych. Większość z nich deklaruje zapotrzebowanie na 3- do 5-letnie finansowanie dłużne (podobnie w przypadku leasingu). Natomiast aż 92,6% ankietowanych przedsiębiorstw jest zainteresowana pożyczką lub kredytem do 10 lat. Większości ankietowanych firm (51%) wystarcza 6-miesięczny okres karencji. Dalsze 41,7% badanych przedsiębiorstw wskazuje na potrzebę jeszcze dłuższej karencji: od 7 do 24 miesięcy. Średni, oczekiwany okres karencji spłaty rat kapitałowych wynosi 12 miesięcy. Niemniej nadal 8,3% badanych przedsiębiorstw oczekuje zwolnienia z obowiązku spłat kapitałowych na okres ponad 24 miesięcy.

Realizacja działań inwestycyjnych zależy jednak przede wszystkim od wysokości oprocentowania. Firmy w województwie lubelskim odznaczają się wysoką wrażliwością na koszty kredytu. Aż 54,7% ankietowanych przedsiębiorstw uznaje za maksymalne oprocentowanie na poziomie do 5% w skali roku. Dla dalszych 40,7% badanych firm odsetki nie powinny przekraczać od 6% do 10% pozostałego do spłaty kapitału. Oprocentowanie powyżej 15% wyłącza w praktyce finansowanie działań inwestycyjnych za pomocą długu. Mniej niż 5% ankietowanych było zainteresowane tego rodzaju droгим finansowaniem.

4.4.3 Strategia inwestycyjna

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

W RPO WL 2014-2020 zaprojektowano instrumenty zwrotne m in. w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 3c *Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług*. Jego cele realizować będzie przede wszystkim Działanie 3.7. Działanie przyczynia się do realizacji jednego z celów Regionalnej Strategii Innowacji dla województwa lubelskiego. Zakłada ona *zwiększenie zdolności podmiotów gospodarczych do tworzenia i absorpcji wiedzy oraz wdrażania innowacji w obszarach inteligentnych specjalizacji*, w tym poprzez rozwój IF dla innowacji, dostosowującej typ wsparcia do charakteru innowacji. Oznacza to, że Działanie powinno być realizowane zarówno za pomocą instrumentów dotacyjnych jak i finansowych. Wybór każdego z tych form instrumentów zależy przede wszystkim od poziomie innowacyjności wspieranego projektu przedsiębiorstwa.

W dotychczasowym Opisie Osi Priorytetowych RPO WL 2014-2020 zaplanowano, że do 2023 roku wsparcie uzyska 918 przedsiębiorstw. Dystrybucja wsparcia ma się opierać na formule konkursowej uwzględniającej kierunkowe zasady wyboru oraz preferencje.

Dotychczasowa analiza projektów inwestycyjnych oraz grup docelowych wsparcia pozwala na wniosek, że zastosowanie instrumentów finansowych jest zasadne.

Wcześniejsze doświadczenia wskazują, że instrumenty finansowe dobrze adresują problem luki finansowej dotyczący przedsiębiorstwa mniejszych rozmiarów. Zwrotność instrumentów zmniejsza ryzyko zniekształceń rynkowych. Wynika to z tego, że przedsiębiorstwo otrzymuje wsparcie na

zasadach zbliżonych do rynkowych. Jednocześnie posiada ono motywację do efektywnego – pod względem ekonomicznym – gospodarowania otrzymanymi środkami, gdyż jest zmotywowane do ich zwrotu. Instrumenty zwrotne przyczyniają się także do przewyższania barier biurokratycznych (związanych nie tylko z dotacją, ale także kredytem bankowym w Polsce). Uproszczone i szybsze procedury pozwalają szybciej uzyskać finansowanie. Badanie CATI reprezentatywnej grupy lubelskich firm (N=535) wykazało, że przedsiębiorcy nie są w zasadzie skłonni czekać na finansowanie dłużej niż trzy miesiące. Tylko 1,7% respondentów wyraziła gotowość przedłużenia tego okresu oczekiwania.

Zastosowanie instrumentów zwrotnych w Działaniu 3.7 znajduje uzasadnienie w występujących niesprawnościach rynku jak i w potrzebach deklarowanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Małe i młode przedsiębiorstwa podlegają zjawisku racjonowania kredytu¹²⁸. Jest ono pochodną braku historii i zdolności kredytowej tej grupy przedsiębiorstw. Zapotrzebowanie na kapitał jest najsilniejsze na etapie wzrostu¹²⁹. Można wskazać na swoistą preferencję względem finansowania obcego niż od zewnętrznych inwestorów/udziałowców (kapitały własne). Wynika to z niechęci do utraty kontroli nad przedsiębiorstwem i do konieczności podzielnia się zyskiem przez dotychczasowych wspólników. Potwierdzają to także badania na terenie Polski. Tylko 3-4% innowacyjnych przedsiębiorstw finansuje się wkładem zewnętrznego inwestora¹³⁰. W województwie lubelskim zainteresowanie finansowaniem kapitałowym było nawet mniejsze. Stąd należy zalecić oferowanie przede wszystkim **dłużnych** instrumentów finansowych.

Należy podkreślić, że – za potrzebami w zakresie rozwoju młodego przedsiębiorstwa – nie nadąża proces budowania jego zdolności kredytowej. Jest to jeden z najważniejszych aspektów luki finansowej (zob. szerzej rozdział drugi). Instrumenty finansowe mogą – wobec braku odpowiedniego rynku prywatnego – łagodzić ten problem. Konieczność zwrotu pożyczonego kapitału motywuje jednocześnie rozwijające się przedsiębiorstwo do podejmowania działań służących racjonalizacji jego gospodarki ekonomiczno-finansowej, w tym podniesieniu konkurencyjności poprzez wprowadzenie nowego produktu lub usług jak i oszczędności związanych z niższymi kosztami produkcji i dystrybucji. Instrumenty finansowe powinny uzupełniać dotacje w określonych obszarach interwencji, takich jak wdrożenie innowacji na poziomie krajowym, jak również prac badawczo-rozwojowych.

Finansowanie wdrożeń wyników prac B+R

Działanie 3.7 RPO WL 2014-2020 zawiera typ projektu, który przewiduje wdrażanie w przedsiębiorstwach wyników badań naukowych i rozwojowych oraz innowacyjnych rozwiązań poprzez wsparcie działań związanych z nabyciem praw do własności intelektualnej oraz wsparcie działań mających na celu stymulowanie dostosowania istniejących aktywów firmy do potrzeb wdrożenia nowego procesu, produktu, bądź usługi, a także pobudzanie innowacji marketingowej i organizacyjnej. Instrumenty bezzwrotne mają znaleźć zastosowanie w tych obszarach, w których ryzyko na etapie wdrożenia jest duże. Finansowanie prac badawczo-rozwojowych ogólnie nie odpowiada wymogom instrumentów finansowym¹³¹.

Dla samego etapu wdrożenia rozstrzygnięcie jest już dużo trudniejsze. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na doświadczenia poprzedniej perspektywy finansowej. Zbyt szeroka interpretacja

¹²⁸ Zob. szerzej: J. E. Stiglitz, A. Weiss, Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, *The American Economic Review*, vol. 71, 1981, nr 3, s. 393-410.

¹²⁹ Zob. szerzej: M. Scott, R. Bruce, Five Stages of Growth in Small Business, *Long Range Planning*, vo. 20, 1987, nr 3, s. 45-52.

¹³⁰ Ocena ex ante instrumentów finansowych w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój, MiiR, Warszawa 2014.

¹³¹ Przede wszystkim moment uzyskania pierwszego przychodu jest dość odległy i niepewny. Ponadto, ich osiągnięcie jest uzależnione od etapu pośredniego, który stanowi (rynkowe) wdrożenie wyników prac badawczo-rozwojowych.

działalności wdrożeniowej mogłaby sprawić, że – pod pozorem realizacji projektu wdrożeniowego – finansowano by nabycie środków trwałych w rozumieniu importu technologii¹³². Tego rodzaju projekty nie powinny – ze względu na brak szczególnych ryzyk – być wspierane instrumentami dotacyjnymi. Inaczej należy ocenić sytuację, w której wyniki prac badawczo-rozwojowych mają jeszcze formę nieucieleśnioną w formie np. aparatury produkcyjnej. Dla przykładu, niematerialne prawa własności (będące formą wyników prac badawczo-rozwojowych) zapewniają czasowy monopol na wykorzystanie danego rozwiązania, ale wymagają dalszych, istotnych nakładów inwestycyjnych, aby móc z tego monopolu korzystać. Do momentu ich urzeczywistnienia, występuje szereg ryzyk technologicznych i rynkowych, takich jak np.:

- Niedostosowanie linii produkcyjnej do masowej produkcji prototypowego rozwiązania (ryzyko technologiczne);
- Brak rynkowego popytu na prototypowe rozwiązania (ryzyko rynkowe).

Każde z tych ryzyk może powodować nie tylko konieczność dalszych, istotnych nakładów wdrożeniowych, albo także powrotu do fazy badawczej, jeszcze przed osiągnięciem jakiegokolwiek przychodu z inwestycji. Powyższe przykłady wskazują na bardzo wysokie ryzyko działalności wdrożeniowej.

Najważniejszy jednak argument przeciwko zastosowaniu instrumentów finansowych w obszarze wdrożeń wyników prac badawczo-rozwojowym stanowi brak doświadczeń w wykorzystaniu tego rodzaju finansowania. Działanie 4.1 PO IG, czyli wzorcowy przykład wsparcia aktywności wdrożeniowej firm, oparto na instrumentach dotacyjnych. Jednocześnie w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój przewiduje się szeroki wachlarz instrumentów wsparcia działalności wdrożeniowej przedsiębiorstw, wśród nich są też instrumenty dotacyjne. Konkurencja instrumentów zwrotnych RPO WL ze wspomnianymi instrumentami dotacyjnymi mogłoby w praktyce uniemożliwić realizację pierwszych z nich.

Ważniejsze jednak w tym kontekście jest to, instrumenty finansowe wspierające przedsiębiorczość w Działaniu 2.1 RPO WL 2007-2013 nie wspierały w żadnym stopniu – jak wskazywali pośrednicy finansowi – wdrożeń wyników prac badawczo-rozwojowych. Projektów wysoko innowacyjnych było z kolei nie więcej niż 1%-2%. Nie powinno to zresztą dziwić. Finansowanie przypadające na jednego przedsiębiorcę nie przekraczało z reguły 120 tys. zł. Natomiast faza wdrożeniowa jest bardzo kosztowna¹³³. Oprócz tego, profil ryzyka był – w opinii pośredników finansowych – zbyt wysoki.

Z tych względów należy zalecić **wykorzystanie wyłącznie instrumentów dotacyjnych** dla finansowania wdrożeń wyników prac badawczo-rozwojowych jak i projektów wysoko innowacyjnych w omawianym typie projektów. Jednocześnie zabezpieczeniu się przed opisywanym wcześniej problemem importu technologii służy powiązanie realizacji priorytetu Działania 1.2 z Działaniem 3.7 RPO WL 2014-2020. Należy zresztą przyjąć, że przedsiębiorstwa realizujące projekty w ramach Działania 1.2 będą jednocześnie jednym z głównych beneficjentów Działania 3.7 w zakresie wdrożenia rynkowego.

¹³² Wyniki jednego z badań ewaluacyjnych w województwie pomorskim pokazują, że dokonywane były identyczne inwestycje jako wdrożenie wyników prac badawczo-rozwojowych oraz w działaniach nieukierunkowanych na podnoszenie innowacyjności przedsiębiorstw. Zob. Ocena efektów wsparcia Osi Priorytetowej I ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia przedsiębiorstw w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, PSDB, Warszawa 2011.

¹³³ Często wielokrotnie bardziej niż faza badawcza. Zob. Ewaluacja Działania 1.4-4.1 PO IG, PSDB, Warszawa 2011.

Należy podkreślić, że dotacje są postrzegane przez przedsiębiorców jako bardziej atrakcyjne niż zwrotne instrumenty finansowe i w większym stopniu zachęcają ich do angażowania się we wdrażanie wyników prac badawczo-rozwojowych¹³⁴.

Za zastosowaniem instrumentów dotacyjnych przemawia również niewielkie zainteresowanie wdrożeniami prac badawczo-rozwojowych wśród przedsiębiorstw w województwie lubelskim. Tylko 5% inwestycji przedsiębiorstwa podejmują w związku z wdrożeniem tych prac. Taki sam odsetek dotyczy planów inwestycyjnych w zakresie komercjalizacji uzyskanych wyników prac. W opinii przedstawicieli instytucji wdrażającej i zarządzającej, przedsiębiorcy w ograniczonym stopniu interesują się wdrożeniami. Jednocześnie wysoka alokacja na ogólne inwestycje produkcyjne MŚP w Działaniu 3.7 pozwala na zwiększenie finansowania wdrożeń, gdyby popyt na nie przekroczył dotychczasowe oczekiwania (czyli 18,6 mln euro alokowanych środków).

Kryterium demarkacyjne w Działaniu 3.7

We wcześniejszych rozważaniach wskazywano, że istnieje pewien potencjał zastępowania dotacji instrumentami zwrotnymi w województwie lubelskim. Dotyczy on przede wszystkim sytuacji, w której poziom innowacyjności wspieranych projektów jest niewysoki. Przede wszystkim projekty Działania 1.1 RPO WL 2007-2013 charakteryzowała niewielka wartość dodana w tym obszarze. Należy podkreślić, że instrumenty finansowe w Działaniu 2.1 finansowały wszystkie – oprócz ostatniego – typy projektów opisane w Działaniu 3.7 RPO WL na lata 2014-2013. Oczywiście, czyniły to w sposób nierównomierny. Ponad 50% inwestycji w ramach opisywanego Działania można zakwalifikować do obecnego, pierwszego typu projektu *Inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne związane z założeniem nowego przedsiębiorstwa lub zwiększeniem zdolności produkcyjnej/usługowej istniejącego przedsiębiorstwa*. Zidentyfikowano natomiast zaledwie kilka inwestycji z zakresu rozszerzania działalności eksportowej. Wynikało to jednak – w opinii pośredników finansowych – z zakresu wsparcia realizowanego w ramach Działania 2.1 RPO WL 2007-2013. Skierowane ono było do mikroprzedsiębiorców. Limit 120 tys. zł nie pozwalał w praktyce wspierać tego rodzaju inwestycji.

Zarówno instrumenty dotacyjne jak i finansowe będą jednocześnie w ramach Działania 3.7 – realizować jednocześnie 5 typów projektów. Z tego względu istotne jest ustanowienie kryterium demarkacyjnego. Ze względu na to, że wsparcie dotacyjne charakteryzuje dużo wyższy poziom intensywności pomocy publicznej, wyższe wymogi powinny być ustanowione dla projektów wspartych dotacją. Kryterium demarkacyjne nie może jedynie odwoływać się do pojęcia 'innowacyjności'. Opis celów Działania wymaga, aby każdy wsparty projekt zawierał w sobie pierwiastek innowacyjny. W rezultacie, projekty dofinansowane przez instrument finansowy również powinny być innowacyjne na poziomie przynajmniej przedsiębiorstwa. Można oczekiwać, aby projekt dofinansowany dotacją mieścił się w Regionalnych Inteligentnych Specjalizacjach oraz realizował inne wskaźniki rezultatu lub produktu ustalone dla osi priorytetowej bądź samego Działania. Oprócz tego, powinny być preferowane takie projekty dotacyjne, które osiągają innowacyjność przynajmniej na poziomie krajowym lub międzynarodowym. Nie jest to oczekiwanie nierealne, skoro ponad 40% projektów w Działaniach 1.2-1.3 RPO WL 2007-2013 posiadało ten status. Oczywiście, nie wyklucza to sytuacji, w której projekt wsparty pożyczką będzie innowacyjny w wymiarze krajowym lub międzynarodowym i przyczyni się do osiągnięcia wskaźników dla całego RPO WL. Nie powinno to być jednak jednocześnie warunkiem – tak jak i w przypadku dotacji – uzyskania wsparcia zwrotnego.

¹³⁴ Potwierdziły to wyniki badania reprezentatywnej grupy lubelskich przedsiębiorstw. W badaniu jakościowym, pośrednicy wskazywali z kolei na wielką siłę słowa „dotacja”. Uwzględnienie elementu dotacyjnego istotnie zwiększa skłonność do uczestnictwa w programie wsparcia przez przedsiębiorców.

Dla Działania 3.7 proponujemy zastosowanie pożyczek i poręczeń, czyli instrumentów dłużnych. Zalecamy jednak zmiany w sposobie i celach dystrybucji środków w porównaniu do poprzedniego okresu programowania, w którym fundusze pożyczkowe koncentrowały się prawie wyłącznie na mikrofinansowaniu. Wynika to w pierwszej kolejności z celów przyjętych do realizacji Działaniu, które różnią się od założeń Działania 2.1 RPO WL 2007-2013. Te ostatnie służyło ułatwieniu dostępu przedsiębiorstw do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. W obecnej perspektywie wsparcie zwrotne powinno także służyć zwiększone zastosowania innowacji w MŚP.

Instrumenty finansowe powinny obejmować 5 z 6 projektów, które zawiera szczegółowy opis osi priorytetowych RPO WL 2014-2020. Proponujemy, aby instrumenty finansowe realizować przede wszystkim w zakresie interwencji dotyczącym ogólnych inwestycji produkcyjnych w małych i średnich przedsiębiorstwach. Na inwestycje za pomocą instrumentów finansowych powinno być alokowane – bez kosztów zarządzania – **40% środków** przeznaczonych na interwencję w tym zakresie. Ponadto, instrumenty powinny wspierać rozwój usług i aplikacji TIK dla MŚP.

Przytaczane w innym miejscu wyniki badań ilościowych i jakościowych dotyczących liczby projektów TIK wspartych przez instrumenty finansowe w poprzedniej perspektywie, wskazywały, że od 5 do 7% inwestycji można było zakwalifikować do tej kategorii interwencji. Przekładało się to na maksymalnie 17,5 mln zł inwestycji dokonanych na usługi i aplikacje TIK. Należy podkreślić, że tego rodzaju wsparcie nie było wówczas objęte szczególną preferencją. Można więc oczekiwać wzrostu liczby inwestycji dokonywanych w tym obszarze przez klientów funduszu pożyczkowych/poręczeniowych. Wykorzystanie pełnej alokacji przewidzianej na usługi i aplikacje TIK w ramach instrumentów finansowych wymagałoby¹³⁵ 7-, 8-krotne zwiększenia wartość inwestycji sfinansowane przez fundusze pożyczkowe. W opinii pośredników finansowych, taka skala interwencji przekraczałaby istotnie popyt na inwestycje w TIK. Z tego względu, zaleca się wykorzystanie tylko części alokacji przeznaczonej na usługi i aplikacje TIK w formie instrumentów finansowych. Środki inwestycje na instrumenty finansowe powinny wynieść **60% alokacji** na ten cel. Niemniej jednak mniejsza dostępność dotacji bezzwrotnych na cele inwestycyjne – w porównaniu z poprzednią perspektywą – skłoni z pewnością część przedsiębiorców do skorzystania ze wsparcia instrumentami finansowymi. Należy przypomnieć, że w ramach działań 1.1-1.3 RPO WL 2007-2013 wsparto inwestycyjne projekty z zakresu TIK o wartości kosztów kwalifikowanych na poziomie 409 mln zł. Mimo tej sprzyjającej okoliczności, instrumenty finansowe są znacznie mniej preferowane przez przedsiębiorców niż dotacje, a realizacja powyższych założeń wymaga nadal – w wymiarze wartościowym – 4-krotnego zwiększenia finansowania usług i aplikacji TIK za pomocą instrumentów finansowych dofinansowanych z RPO.

Jak wskazywały wyniki badań jakościowych oraz analiza wniosków o dofinansowanie¹³⁶, wiele projektów TIK, w szczególności tych mniejszych, obejmuje zakup rozwiązań programistycznych oraz sprawdzonych systemów wsparcia informatycznego, wykorzystywanych już przez inne przedsiębiorstwa. Tego rodzaju projekty charakteryzuje niski poziom ryzyka. Jak wskazywano wcześniej, zapewniają one generowanie przychodu względnie osiaganie oszczędności w prowadzonej działalności gospodarczej. Natomiast projekty TIK o wyższym poziomie ryzyka (i innowacyjności) oraz niepewnych przychodach/oszczędnościach z nich uzyskiwanych nie będą finansowane przez racjonalnego pośrednika finansowego. Powinny być one wyłączone do wsparcia dotacyjnego.

¹³⁵ Po uwzględnieniu efektów mnożnikowych oraz kosztów zarządzania.

¹³⁶ W ramach działań 1.1-1.3 RPO WL 2007-2013.

Pierwszy z nich wspiera wprowadzanie na rynek nowych lub ulepszonych produktów i usług. 60% alokacji przeznaczonej na wsparcie inwestycji MŚP za pomocą instrumentów finansowych powinno dotyczyć tego typu projektów. Jednocześnie PI 3c realizuje drugi typ projektu opisany w RPO jako rozwój produktów i usług opartych na handlu elektronicznym oraz zaawansowanych technologiach informacyjno-komunikacyjnych (TIK). Na realizację tego typu projektów proponujemy alokować 40% środków inwestycyjnych przeznaczonych na wsparcie inwestycyjne MŚP z pomocą instrumentów finansowych w PI 3c. Należy podkreślić, że nie każdy projekt z zakresu zastosowania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych powinien być realizowany w formule wsparcia zwrotnego. Niemniej instrumenty dotacyjne powinny być zarezerwowane wyłącznie dla takich projektów, które są obciążone ponadprzeciętnym poziomem ryzyka i pozwalają na dokonanie zmian przełomowych na przynajmniej skalę regionalną. W ramach badania, dokonano przeglądu i analizy projektów realizowanych w ramach dotychczasowego Działania 2.3 za pomocą instrumentów dotacyjnych. Zakres Działania odpowiada zasadniczo opisowi typu projektu w planowanym PI 3c. Jednocześnie badanie podmiotów, które złożyły wniosek o dofinansowanie w tym Działaniu, potwierdziło występowanie stosunkowo silnego efektu jałowej straty. Projekty TIK oparte są w dużym stopniu na własności intelektualnej. Stąd trudniej jest w ich przypadku zastosować instrumenty zwrotne (zwłaszcza leasing) niż w przypadku zakupu elementu majątku trwałego czy też środka transportu. Niemniej połączenie implementowania technologii informacyjno-komunikacyjnych z całościową strategią rozwoju przedsiębiorstwa pozwala na uzyskiwanie dochodów i spłatę wynikających z nich zobowiązań. Zakres finansowania powinien zatem – oprócz samego nabycia technologii informacyjno-komunikacyjnych – uwzględniać inne nakłady służące polepszeniu pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa, w tym w zakresie pozyskania dodatkowych przychodów i oszczędności.

Rozstrzygnięcie w zakresie alokacji środków pomiędzy instrumenty

Opis Działania 3.7 wskazuje, że – oprócz instrumentów finansowych – przewiduje się wsparcie MŚP za pomocą dotacji. Przewidywana alokacja na Działanie wyniesie 186,1 mln euro. Stanowi to 8,3% całkowitej alokacji na RPO WL 2014-2020.

Jak stwierdzono w rozważaniach na temat luki finansowej, jej poziom jest na tyle duży, że – biorąc pod uwagę proponowaną alokację – zakres interwencji nie wystarczy na jej pokrycie w województwie lubelskim. Niemniej należy zalecić – w ujęciu wartościowym – zwiększenie alokacji na instrumenty dłużne w porównaniu z Działaniem 2.1 RPO WL 2007-2013. Proponuje się przeznaczyć na te instrumenty 1/3 alokacji środków inwestycyjnych w Działaniu 3.7. Oznaczałoby to, że RPO wsparłoby instrumenty środkami inwestycyjnymi na poziomie przynajmniej 61,5 mln euro¹³⁷.

Proponowana alokacja jest o 30% wyższa niż środki faktycznie przeznaczone w RPO WL oraz PO RWP (lubelscy pośrednicy) 2007-2013 na wsparcie przedsiębiorczości przez instrumenty finansowe¹³⁸. Należy jednak podkreślić, że - w porównaniu do wspomnianych działań – zakres interwencji za pomocą instrumentów finansowych zwiększył się.

W zakresie instrumentów służących bezpośrednio łagodzeniu skutków luki finansowej, proponuje się alokację na poziomie 44,9 mln euro (159,5 mln zł). Wielkość wsparcia w tym zakresie pozostaje zatem na podobnym – do dotychczasowego – poziomie. Należy podkreślić, że wielkość ogólnego wsparcia dla

¹³⁷ Włączając w to koszty zarządzania, alokacja na instrumenty wyniosłaby 67,85 mln euro.

¹³⁸ Wg kursu euro: 3,55 PLN/EUR. Uwzględniając wskaźnik inflacji, środki alokowane na finansowe instrumenty wspierające przedsiębiorczość byłyby nadal realnie większe o ok. 10%. Oznaczałoby to zatem umiarkowany wzrost wsparcia za pomocą instrumentów finansowych.

przedsiębiorczości w województwie lubelskim przewyższa istotnie alokację na instrumenty finansowe w tym zakresie, określoną w podobnym badaniu dla województwa świętokrzyskiego¹³⁹.

W propozycji alokacji uwzględniono okoliczność, że przedsiębiorcy w województwie lubelskim będą mogli korzystać ze wsparcia ze środków z dotychczasowego RPO, w ramach drugiego obrotu¹⁴⁰. Poza tym, oszczędności z dotychczasowego RPO będą mogły być – do I kw. 2017 r. – wykorzystywane w ramach instrumentów finansowych. Zwiększy to dodatkowo skalę środków, którym dysponują pośrednicy, na ogólne wspieranie przedsiębiorczości. Pośrednicy dysponują także kapitałami własnymi¹⁴¹. Poza tym, bardzo prawdopodobne jest również to, że pozyskają finansowanie z innych programów¹⁴². Należy oczekiwać, że wielkość finansowania zapewnianego przez niekomercyjnych pośredników finansowych przekroczy przynajmniej 400 mln zł w latach 2016-2022. Załagodzi to w dużym stopniu problem luki finansowej w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców, do których przede wszystkim skierowana jest oferta działających na Lubelszczyźnie pośredników finansowych. Mali i średni przedsiębiorcy skorzystają przede wszystkim z finansowania zapewnianego przez instrumenty finansowe w ramach obszarów preferencji. Skala interwencji, którą umożliwiła dostępna alokacja na Działanie 3.7 RPO WL 2014-2020, łagodzi skutki ogólnej luki finansowej w znacząco mniejszym zakresie w odniesieniu do wspomnianych podmiotów gospodarczych. W ich przypadku jednak problem luki finansowej i racjonowania kredytu jest również mniej poważny¹⁴³. Jednocześnie małe i średnie przedsiębiorstwa posiadają – w porównaniu z mikrofirmami – większą zdolność do korzystania ze wsparcia dotacyjnego, gdyż znacznie łatwiej jest im pozyskać finansowanie pomostowe w projektach inwestycyjnych objętych pomocą bezzwrotną. Świadczy to także o innym charakterze luki finansowej dotyczącej przedsiębiorstwa o różnej wielkości, co było również przedmiotem analizy w rozdziale drugim.

Nie wszystkie środki w ramach Działania 3.7 przeznaczono na ogólne wsparcie przedsiębiorczości. Wydzielona alokacja służy upowszechnieniu inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne (27,1% alokacji na instrumenty). Należy wreszcie wskazać, że część projektów, które finansowano wcześniej w Działaniu 1.1-1.3 RPO WL 2007-2013 będzie obecnie finansowana za pomocą instrumentów finansowych. Należy podkreślić, że projekty w tych Działaniach były z reguły znacznie większe niż w Działaniu 2.1. Minimalna wartość kosztów kwalifikowanych wynosiła 19 tys. zł, a maksymalna – aż 8 mln zł. Wartość środkowa kosztów kwalifikowanych wyniosła natomiast 605 tys. zł¹⁴⁴. Oczywiście pewna część, zwłaszcza większych projektów o istotnym potencjale innowacyjnym, zostanie sfinansowana za pomocą instrumentów dotacyjnych. Niemniej ogólna alokacja na wsparcie dotacyjne MŚP w obecnej perspektywie istotnie się zmniejszyła¹⁴⁵. Stanowi to przesłankę – obok preferencji w zakresie inwestycji w TIK – do zwiększenia ogólnych limitów inwestycyjnych dla pożyczek dofinansowanych z RPO.

¹³⁹ Zob. Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB, Warszawa 2014.

¹⁴⁰ Przynajmniej do końca 2019 r.

¹⁴¹ W tym uzyskanymi w ramach poddziałania 1.2.1-1.2.2SPO WKP na lata 2004-2006.

¹⁴² W tym najprawdopodobniej także – wg wypowiedzi przedstawiciela BGK – w ramach kolejnego obrotu po 2015 r. ze środków zwróconych do instrumentu w Działaniu 1.2 PO RPW.

¹⁴³ Zob. szerzej: A. Bernat, Luka finansowa w sektorze małych i *średnich przedsiębiorstw* na przykładzie województwa świętokrzyskiego, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny. Wydział Ekonomiczny, Radom 2014.

¹⁴⁴ Obliczenia na podstawie danych bazy SIMIK.

¹⁴⁵ Z 1,2 mld zł do mniej niż 500 mln zł.

4.4.4 Charakterystyka proponowanych instrumentów

Pożyczka mała

Grupy docelowe

Pożyczka mała służy mikrofinansowaniu oraz wsparciu niewielkich inwestycji przede wszystkim mikroprzedsiębiorstw, a znacznie mniejszym stopniu – małych firm. Pożyczka mała realizuje 4 z 5 typów projektów wdrażanych przez instrumenty finansowe. Wsparcie działań inwestycyjnych na etapie ekspansji w zakresie rozszerzania działalności eksportowej znajduje się poza zakresem takiego finansowania. Rozstrzygająca jest tu jednak okoliczność, że przewidywane limity inwestycyjne nie pozwoliłyby najpewniej na finansowanie takich inwestycji (zob. niżej). Dla nich dedykuje się przede wszystkim instrument pożyczki dużej oraz pozostałe wsparcie dotacyjne w Działaniu 3.7.

Wysokość pożyczki/poręczenia/wejścia kapitałowego

Pożyczki udzielane na Lubelszczyźnie przez fundusze pożyczkowe były z reguły nieco mniejsze niż w innych województwach Polski Wschodniej. Badanie CATI przeprowadzone wśród przedsiębiorców województwa lubelskiego pozwoliło na określenie skali zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne. 73,5% respondentów ubiegających się o finansowania działań inwestycyjnych w najbliższych 2 latach chciało pozyskać do 250 tys. zł. Z kolei blisko $\frac{3}{4}$ ankietowanych, którzy zgłaszali zapotrzebowanie obrotowe, chce pozyskać mniej niż 250 tys. zł. Natomiast dla 86,2% zainteresowanych przedsiębiorców pozyskanie leasingu o wartości do 250 tys. zł byłoby wystarczające. Kierując się doświadczeniami z wcześniejszego programu pożyczkowego, należy założyć, że większość udzielanych pożyczek będzie miał wartość mniejszą niż 200 tys. zł. Zaleca się ustanowienie **górnego limitu pożyczki małej na poziomie 250 tys. zł.**

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych określa minimalna wartość wydatków kwalifikowanych na poziomie 30 tys. zł. O ile limit ten odpowiada specyfice projektów dotacyjnych¹⁴⁶, o tyle należy dopuścić możliwość finansowania ostatecznych beneficjentów programach pożyczkowych pożyczkami o niższej wartości. Takich projektów było z reguły niewiele (1%-5%). Ta wielkość finansowania odpowiada jednak niejednokrotnie potrzebom uruchamiania indywidualnej działalności gospodarczej.

Oprocentowanie pożyczki/poręczenia

Doświadczenia realizacji instrumentów finansowych wskazują, że stosowano zarówno oprocentowanie preferencyjne jak i rynkowe. Wbrew pozorom, to ostatnie było bardzo korzystne dla ostatecznych odbiorców z sektora MŚP. W praktyce rzeczywiste oprocentowanie, które byłoby im skłonny udzielić bank komercyjny, znajdowało się często na poziomie kosztów kredytu konsumenckiego (po uwzględnieniu jego ubezpieczenia). Z drugiej strony – jak wskazywał jeden z pośredników – dopiero uruchomienie pożyczki oprocentowanej preferencyjnie na zasadach pomocy *de minimis* zachęciło przedsiębiorców do finansowania nimi nakładów inwestycyjnych. Z tego względu, należy dopuścić możliwość preferencyjnego oprocentowania pożyczek inwestycyjnych. Natomiast dla start-upów powinny być wykorzystywane inne mechanizmy preferencji zarówno w zakresie okresu jak i długości spłaty pożyczki.

¹⁴⁶ W Działaniach 1.1-13 RPO WL 2007-2013 bardzo niewiele projektów miało koszty kwalifikowane niższe niż 30 tys. zł.

Zabezpieczenie pożyczki

Przeprowadzone badanie CATI na reprezentatywnej grupie lubelskich przedsiębiorstw pozwala na stwierdzenie, że zabezpieczenie nie stanowi głównej bariery w dostępie do finansowania (tak zresztą jak i oprocentowanie). Pośrednicy finansowi wskazywali, że zaledwie 10% wniosków o udzielenie pożyczki odrzucano powodu braku lub niedostatecznego zabezpieczenia jej spłaty. Pośrednicy finansowani, z którymi przeprowadzono wywiady, opierali się na zabezpieczeniach osobistych (w ponad połowie przypadków), choć preferowali zabezpieczenia rzeczowe, przede wszystkim hipoteczne (stanowiących przedmiot zabezpieczenia w 20%-25% przypadków). Z kolei mało popularne było zabezpieczenie w formie zastawu rejestrowego¹⁴⁷. W niektórych projektach, takich jak np. inwestycje w technologii informacyjno-komunikacyjne, trudno jest bowiem ustanowić odpowiednie zabezpieczenie rzeczowe. Choć – na podstawie wyników badań CATI – można wskazać, że 10,5% przedsiębiorców w województwie lubelskim oczekiwało dostępu do zabezpieczenia w formie poręczenia osoby prawnej, takie zabezpieczenie nie były w praktyce wykorzystywane przez fundusze pożyczkowe. Miało to przede wszystkim dwie przyczyny: tylko jeden fundusz poręczeniowy w województwie lubelskim dysponował odpowiednimi kapitałami i jednocześnie był powiązany kapitałowo z największym pożyczkodawcą w regionie. Oprócz tego, większość kapitału poręczeniowego pochodziła z funduszy strukturalnych. W związku z zakazem podwójnego finansowania, nie mogły one zabezpieczać pożyczek dofinansowanych przez fundusze strukturalne. W tym miejscu zaleca się wykorzystywanie dotychczasowych praktyk funduszy pożyczkowych w zakresie zabezpieczeń. W przypadku pożyczki małej powinny dominować zabezpieczenia osobiste.

Okres spłaty i karencja w spłacie pożyczki

Przedsiębiorcy w województwie lubelskim oczekują udzielania pożyczek na okres 5 lat, okresu karencji spłaty rat kapitałowych w projektach inwestycyjnych określają na 6 miesięcy (mediana deklaracji). W związku z tym należy dopuścić możliwość ustalenia karencji w spłacie kapitału do 6 miesięcy dla pożyczek inwestycyjnych oraz branż charakteryzujących się sezonowością sprzedaży. Ustanowienie karencji w spłacie zobowiązania umożliwia przede wszystkim realizację inwestycji i przygotowanie się na spłatę zobowiązania. Poprawia zatem płynność przedsiębiorstwa w newralgicznym momencie realizacji planu inwestycyjnego. Należy również zalecić stosowanie 60-miesięcznego, maksymalnego okresu spłaty dla instrumentu pożyczki małej.

Pomoc publiczna

Pożyczki o preferencyjnej wysokości oprocentowania będą stanowić pomoc *de minimis*. Przewiduje się, że – ze względu na niewielkie kwoty pożyczek – żaden z przedsiębiorców korzystających z pożyczek nie przekroczy progowej wartości pomocy określoną na poziomie 200 tys. euro w ciągu 3 lat.

Pożyczka duża

Grupy docelowe

Pożyczka duża służy finansowaniu większych – w wymiarze wartościowym – inwestycji mikro- i małych przedsiębiorstw. Pożyczka mała realizuje wszystkie typy projektów wdrażanych przez instrumenty finansowe. Oczekuje się, że najwięcej inwestycji mieścić się będzie w ramach typu projektu *Zastosowanie nowoczesnych technologii – rozwój produktów i usług opartych na TIK. Wsparcie działań inwestycyjnych, związanych z rozszerzeniem działalności eksportowej* będzie najprawdopodobniej najmniej popularnym typem projektu w ramach pożyczki dużej. Tylko 14,9%

¹⁴⁷ Zabezpieczonych tak było tylko kilka do kilkunastu pożyczek u każdego z pośredników. Bardziej popularne było przewłaszczenie na zabezpieczenie.

przedsiębiorców na Lubelszczyźnie podejmowało działania inwestycyjne w związku z ekspansją na rynki zagraniczne¹⁴⁸.

Wysokość pożyczki/poręczenia/wejścia kapitałowego

Analiza działań 1.2-1.3 RPO WL 2007-2013 wykazuje, że dla projektów inwestycyjnych o kosztach powyżej 250 tys. zł zmienia się charakterystyka realizowanych projektów. Przede wszystkim w znacznie większym stopniu interesują się nimi małe i średnie przedsiębiorstwa. Dla wielkości finansowania powyżej 250 tys. zł spada również bardzo mocno – wśród ankietowanych przedsiębiorców na Lubelszczyźnie – zapotrzebowanie na finansowanie leasingowe. Tylko niewielka grupa mikroprzedsiębiorców zgłasza zapotrzebowanie na finansowanie powyżej 250 tys. zł¹⁴⁹. Zaleca się ustanowienie **250 tys. zł jako dolnego limitu instrumentu pożyczki dużej**. W ten sposób ustala się jednocześnie kryterium demarkacyjne między instrumentami pożyczki dużej i małej.

W Działaniach 1.1-1.3 RPO WL 2007-2013 niecała 1/3 projektów miała koszty kwalifikowane wyższe niż 1 mln zł. W projektach o tak wysokich kosztach rósł również bardzo szybko udział średnich przedsiębiorstw w strukturze beneficjentów. W związku z tym należy zalecić ustanowienie **górnego limitu pożyczki dużej** na poziomie 1 mln zł. Wszyscy pośrednicy finansowi sceptycznie podchodzili natomiast do udzielania pożyczek na kwotę wyższą niż 1 milion zł.

Oprocentowanie pożyczki/poręczenia

Należy zalecić stosowanie preferencyjnego oprocentowania, w szczególności dla projektów bardziej ryzykownych. Korzystne oprocentowanie powinno także stanowić efekt zachęty dla projektów z obszarów preferencji (usługi i aplikacje TIK). Tego rodzaju inwestycje nie były dotąd w zasadzie finansowane przez fundusze pożyczkowe w województwie lubelskim. W rezultacie, instrument wymaga uatrakcyjnienia z punktu widzenia ostatecznych odbiorców. Wpływa to również na inne charakterystyki tego instrumentu.

Zabezpieczenie pożyczki

Ze względu na wielkość finansowania, pożyczka duża będzie realizowana w oparciu o zabezpieczenia rzeczowe, zwłaszcza hipoteczne. Poważnym wyzwaniem dla realizacji instrumentu pożyczki dużej stanowi zagadnienie ustanawiania zabezpieczeń. Inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne opierają się w dużym stopniu na niematerialnej własności intelektualnej. Nakłady na majątek rzeczowy będą najczęściej stanowić – w ujęciu wartościowym – niewielką część takiego projektu. Z drugiej strony, natomiast budynki, w których dokonano inwestycji w nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne, mogą stanowić jedno z preferowanych źródeł zabezpieczenia pożyczek. Należy jednocześnie dążyć do zwiększenia akceptacji zabezpieczeń osobistych w tego rodzaju projektach, jak również poręczania takich zobowiązań przez osobę prawną.

Okres spłaty i karencja w spłacie pożyczki

Pośrednikom finansowym będzie trudniej pozyskać projekty do finansowania w ramach pożyczki dużej. Z drugiej strony, ich obsługa będzie również bardziej efektywna kosztowo¹⁵⁰. Projekty inwestycyjne w tym instrumencie będzie również charakteryzował wyższy – niż w pożyczce małej – potencjał innowacyjny (jak i wartość dodana).

Pierwszym wskazaniem – wśród przedsiębiorstw w województwie lubelskim – w zakresie oczekiwanego okresu karencji było 12 miesięcy (31,3% respondentów). Należy zalecić stosowanie

¹⁴⁸ Dla porównania, inwestycje przedsiębiorców dotyczyły w ponad 60% rozszerzenia oferty produktowej lub usługowej firmy.

¹⁴⁹ Zob. także rozważania na temat luki finansowej.

¹⁵⁰ Koszty przypadające na 1 zł udzielonej pożyczki maleją wraz z jej wielkością.

tego okresu karencji, a w przypadku priorytetowego typu projektu w zakresie rozwoju produktów i usług opartych na TIK – umożliwić jego przedłużenie do nawet 24 miesięcy¹⁵¹.

Przedsiębiorcy w województwie lubelskim oczekiwali przeciętnie 92-miesięcznego okresu spłaty pożyczki inwestycyjnej (7 lat i 8 miesięcy). Okres ten jest dłuższy niż oferowany obecnie w programach pożyczkowych (5 lat). W tym miejscu proponuje się 8-letni okres spłaty zobowiązań z tytułu pożyczki. Jest on wystarczający dla prawie 2/3 firm na Lubelszczyźnie.

Pomoc publiczna

Pożyczki, z wyłączeniem finansowania obrotu rozwoju, powinny być udzielane na zasadach preferencyjnych (pomoc *de minimis*).

Poręczenie

Grupy docelowe

Poręczenie służy wsparciu przede wszystkim mikro- i małych przedsiębiorstw w pozyskiwaniu finansowania dłużnego. Poręczenie może zabezpieczać realizację wszystkich typów projektów wdrażanych przez instrumenty finansowe. Proponuje się rozszerzenie kategorii poręczanych produktów. Poręczane powinny być także takie produkty finansowej jak leasing i pożyczki funduszy pożyczkowych. Jak wskazywali pośrednicy, z funduszy RPO nie poręczali pożyczek spoza sektora bankowego.

Wysokość pożyczki/poręczenia/wejścia kapitałowego

Jak wskazuje raport na temat stanu funduszy poręczeniowych w Polsce¹⁵², największa liczba poręczeń udzielanych w 2013 roku zabezpieczała zobowiązania zaciągane w przedziale od 50 do 250 tys. zł. Choć poręczeń dużych (powyżej 0,5 mln zł) było tylko 4%, w ujęciu wartościowym stanowiły one nadal 21% wartości udzielanych poręczeń. Natomiast udział poręczeń zobowiązań w przedziale od 250 tys. zł do 500 tys. zł wyniósł w tym ujęciu 27%. Średnia wartość poręczenia udzielonego w 2013 roku w Polsce wyniosła natomiast 142 tys. zł. Dla porównania, wartość poręczenia udzielanego z Działania 2.1 RPO WL 2070-2013 była dwukrotnie wyższa od tej wielkości przeciętnej. Wynikało to jednak z wysokiej kapitalizacji jednego z lubelskich funduszy poręczeniowych. Natomiast średnia wartość poręczanego zobowiązania przez fundusze poręczeniowe zasilone ze środków RPO wyniosła 573,6 tys. zł.

Korzystający z poręczenia dofinansowanego w Poddziałaniu 2.1.2 RPO WL 2007-2013 pozytywnie oceniali wartość poręczenia. Tylko dla 14% podmiotów była ona niesatysfakcjonująca. Należy w związku z tym zalecić kontynuację dotychczasowego, górnego limitu poręczeń udzielanych na poziomie 1,5 mln zł. Wymaga to jednak zapewnienia odpowiedniej kapitalizacji funduszu poręczeniowego.

Oprocentowanie pożyczki/poręczenia

Koszt poręczenia stanowi dodatkowe obciążenie dla przedsiębiorcy zaciągającego zobowiązanie finansowe. W celu zachęcenia MŚP do podejmowania działalności inwestycyjnej, zalecamy wysokość kosztu poręczenia nie wyższą niż 2% w stosunku rocznym. Natomiast w stosunku do poręczeń projektów z obszaru preferencji¹⁵³, powinny być one udzielane na zasadach pomocy *de minimis*.

Zabezpieczenie pożyczki

¹⁵¹ W przypadku tego rodzaju inwestycji, korzyści z wdrożonego rozwiązania ICT ujawniają się stopniowo. Stąd też można zaobserwować stosunkowo dużą skłonność do finansowania tego rodzaju projektów bezpiecznymi środkami własnymi i niewielką – za pomocą instrumentów zwrotnych.

¹⁵² KFPK, Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce – stan na dzień 31 grudnia 2013 r., Warszawa, sierpień 2014.

¹⁵³ Np. Projekty innowacyjne, usługi i aplikacje TIK.

Ze względu na wielkość finansowania, pożyczka duża będzie realizowana w oparciu o zabezpieczenia rzeczowe, zwłaszcza hipoteczne. Poważnym wyzwaniem dla realizacji instrumentu pożyczki dużej stanowi zagadnienie ustanawiania zabezpieczeń. Inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne opierają się w dużym stopniu na niematerialnej własności intelektualnej. Nakłady na majątek rzeczowy będą najczęściej stanowić – w ujęciu wartościowym – niewielką część takiego projektu. Z drugiej strony, natomiast budynki, w których dokonano inwestycji w nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne, mogą stanowić jedno z preferowanych źródeł zabezpieczenia pożyczek. Należy jednocześnie dążyć do zwiększenia akceptacji zabezpieczeń osobistych w tego rodzaju projektach, jak również poręczania takich zobowiązań przez osobę prawną.

Okres spłaty i karencja w spłacie pożyczki

Większość ostatecznych odbiorców wsparcia w Poddziałaniu 2.1.2 oczekiwała finansowania długookresowego i ustanawiania poręczenia na okres dłuższy niż 5 lat. Okres, na który udzielone jest poręczenie, powinien zasadniczo odpowiadać okresowi kredytowania. W praktyce występuje jego wydłużenie o dodatkowy czas powyżej okresu, na jaki zostało zaciągnięte zobowiązanie (przynajmniej o dodatkowe 6 miesięcy do nawet 18 miesięcy). Proponujemy ustalenie maksymalnej długości poręczenia na 9 lat, aby zapewnić wsparcie dla przynajmniej 8-letniego okresu kredytowania.

Pomoc publiczna

Poręczeń powinno się udzielać zgodnie z zasadami pomocy *de minimis*.

Proponowana alokacja środków pomiędzy instrumenty

Założenia przyjęte dla wyznaczenia alokacji środków pomiędzy poszczególne instrumenty zostały określone w sposób następujący:

- Przy proponowanym, zmodyfikowanym do pewnego stopnia, modelu wdrożenia instrumentów finansowych, zakładamy chęć uczestnictwa w programie pożyczkowym 4-6 pośredników finansowych. Natomiast w programie poręczeniowym – 1 do 2 pośredników;
- Zakładamy, że dystrybucja pożyczek rozpocznie się w 2016 roku, a zakończy w 2022 roku, co przekłada się na 7-letni okres dystrybucji pożyczek;
- Analiza dotychczasowego zaangażowania pośredników finansowych w udzielaniu pożyczek wskazuje, że udzielili oni 2203 pożyczek na łączną kwotę 145,3 mln zł przy średniej wartości pożyczek udzielonych na poziomie ok. 66 tys. zł;
- W nowym okresie programowania proponuje się wykorzystanie dwóch instrumentów pożyczkowych. Pożyczki małej, którą – choć ma wyższy, górny limit – wdraża się na podobnych do dotychczasowych zasadach oraz pożyczki dużej, wdrażanej w odmienny sposób;
- Dla potrzeb określenia przeciętnej wartości pożyczki dla okresu programowania 2014-2020, uwzględniono założenia dotyczące wskaźnika poziomu inflacji. Realna wielkość środków alokowanych na pożyczki standardowe będzie nieznacznie wyższa niż w poprzednim okresie programowania. Wprowadza się obszary preferencji w programach pożyczkowych;
- Instrument pożyczkowy duży będzie realizował projekty o znacznie wyższej wartości przeciętnej (550 tys. zł);
- Przeprowadzone wywiady z pośrednikami finansowymi wskazały na gotowość z ich strony dystrybucji środków pożyczkowych w zwiększonym wymiarze. Ma to znaczenie z punktu widzenia wprowadzania zupełnie nowego instrumentu (pożyczka duża) oraz szczególnych preferencji w dwóch obszarach interwencji;

- łączna wartość poręczeń udzielonych wyniosła 78,5 mln zł. W przyszłym okresie programowania istnieje potrzeba udzielenia poręczeń przynajmniej na obecnym poziomie.
- Zakładamy nieznaczne przekroczenie wartości docelowej wskaźnika liczby udzielonych dotacji, jednocześnie zakładając, że beneficjenci będą ubiegali się o dotację na wdrożenie działalności badawczo-rozwojowej oraz projekty innowacyjne. Zakłada się przeciętnie wysoką wartość takiego projektu, a przeciętny koszt dofinansowania takiego projektu na poziomie 641 tys. zł (na podstawie doświadczeń przedsiębiorstw uczestniczących w Działaniu 1.2-1.3 RPO WL oraz lubelskich przedsiębiorców uczestniczących w IV. Osi priorytetowej PO IG na lata 2007-2013).

Poniżej znajduje się podsumowanie proponowanych instrumentów finansowych wraz z ich głównymi charakterystykami (Tabela 39 i 40).

Tabela 39. Typy projektów i przypisane do nich instrumenty finansowe.

Rodzaj instrumentu	Typ wspieranych projektów
Pożyczka mała	<ul style="list-style-type: none"> • projekty ukierunkowane ogólnie na wsparcie rozwoju przedsiębiorstw, także tych rozwijających się w sposób organiczny • preferencje w zakresie oprocentowania pożyczek inwestycyjnych • projekty o wartości dofinansowania nie przekraczającego 250 tys. zł
Pożyczka duża	<ul style="list-style-type: none"> • projekty ukierunkowane na wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych, wspieranie ekspansji MŚP na rynkach zagranicznych oraz średnich projektów innowacyjnych • szczególne preferencje w zakresie karencji dla inwestycji w TIK oraz spłaty pożyczek • projekty o wartości powyżej 250 tys. zł i poniżej 1 mln zł
Poręczenie	<ul style="list-style-type: none"> • na wsparcie realizacji projektów przez firmy nie posiadające odpowiedniego zabezpieczenia na spłatę zobowiązania • preferowane inwestycje w TIK oraz innowacje w przedsiębiorstwach • poręczane projekty o wartości do 1,5 mln zł.
Dotacja	<ul style="list-style-type: none"> • projekty wdrażające wyniki prac badawczo-rozwojowych oraz innowacje ze szczególnym uwzględnieniem projektów innowacyjnych na poziomie krajowym, a wpisujących się w ramy określone przez inteligentne specjalizacje wyznaczone dla województwa lubelskiego

Źródło: opracowanie własne

Tabela 40. Proponowana alokacja środków pomiędzy instrumenty w Działaniu 3.7.

Ogółem w Działaniu 3.7		Pożyczka mała		Pożyczka duża		Poręczenie		Dotacja	
		Wlk. środków	%	Wlk. środków	%	Wlk. środków	%	Wlk. środków	%
w mln zł	660,592	114,086	17,27	77,464	11,73	49,332	7,5	419,710	63,54
w mln euro	186,082	32,137		21,821		13,896		118,228	

Źródło: Opracowanie własne. Dla przeliczeń zastosowano następujący kurs walutowy: 1 euro = 3,55 zł

4.4.5 Model wdrażania

Można zasadniczo wyróżnić 2 modele wdrażania. W pierwszym z nich alokacja funduszy strukturalnych jest inwestowana w istniejące lub nowo utworzone podmioty dedykowane procesowi wdrażania instrumentów finansowych. Drugi polega na delegowaniu przez instytucję zarządzającą procesowi zarządzania wdrażania na rzecz wyspecjalizowanego pośrednika. Następnie wdraża on instrument za pomocą umów operacyjnych na niższym poziomie w formule funduszu funduszy, rachunku powierniczego lub wydzielonego bloku finansowego¹⁵⁴. Ostatecznie instytucja zarządzająca może wdrażać instrumenty bezpośrednio uzyskując wówczas status beneficjenta. Jednocześnie wprowadzono – w porównaniu do wcześniejszych rozwiązań prawnych – kilka istotnych i nowych rozwiązań:

- Umożliwiono finansowanie inwestycji zarówno w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, jak również w kapitał obrotowy;
- Rozszerzono katalog podmiotów mogących wdrażać instrumenty finansowe. Instytucjami wdrażającymi mogą być: Europejski Bank Inwestycyjny, międzynarodowe instytucje finansowe pod warunkiem posiadania w nich akcji lub udziałów przez państwa członkowskie, krajowe instytucje finansowe zorientowane na osiąganie celów interesu publicznego i pozostających pod nadzorem instytucji publicznej (np. BGK), podmioty prawa publicznego lub prywatnego oraz instytucje zarządzające podejmujące się bezpośredniego wdrażania instrumentów finansowych obejmujących wyłącznie pożyczki lub gwarancje.

Nowe rozwiązania uelastyczniają dotychczasowe rozwiązania i wyjaśniają – przynajmniej niektóre – z istniejących wcześniej wątpliwości. W kontekście zaproponowanych instrumentów, ważne rozstrzygnięcie stanowi wybór ewentualnego pośrednika finansowanego do zarządzania funduszem powierniczym w formule pośredniego wdrażania instrumentów finansowych.

Instrumenty finansowe można zatem wdrażać w formule bezpośredniej i pośredniej. Ostatnia z wymienionych ma z pewnością kilka zalet. Można wymienić w szczególności:

- Standaryzację i profesjonalizację procesu wdrażania. Przyspieszony zostaje obieg dokumentów;
- Sprawność wdrażania rozumiana jako skuteczność budowania portfela inwestycyjnego¹⁵⁵;

¹⁵⁴ Pod tym pojęciem należy rozumieć wydzielony rachunek.

¹⁵⁵ Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013, MRR, Warszawa, grudzień 2012.

- Wyższy poziom dźwigni finansowej dla kapitału publicznego, zwłaszcza dzięki zastosowaniu mechanizmu poręczenia portfelowego. Ten tryb dystrybucji ułatwia także przyciągnięcie na rynek nowych pośredników, w tym zwłaszcza tych silniejszych kapitałowo (np. banków)¹⁵⁶;
- Zwiększoną skalę interwencji. Pozwala także na upowszechnianie najlepszych praktyk i sprawdzonych rozwiązań także z innych regionów kraju, gdy funduszem funduszy zarządza pośrednik krajowy, taki jak BGK;
- Ułatwione, ponowne wykorzystanie środków zwróconych do instrumentu. Nie jest wówczas konieczna decyzja instytucji zarządzającej;

Wdrażaniu inżynierii finansowej w formule pośredniej posiada jednak też pewne wady. Należą do nich m. in.:

- Trudności w dostosowaniu charakterystyki oferowanych instrumentów do szczególnych i zróżnicowanych potrzeb MŚP, zwłaszcza tych najbardziej innowacyjnych¹⁵⁷;
- Skuteczność wdrażania instrumentów finansowych bardziej zależy od doświadczenia poszczególnych pośredników (udzielających finansowania MŚP) niż samego podmiotu zarządzającego funduszem funduszy;
- Wymóg odpowiedniej skali działalności funduszu funduszy. Jej brak będzie powodował szybkie wyczerpywanie się środków na poziomie umów operacyjnych II. stopnia;
- Standaryzacja oferowanych przez fundusz funduszy produktów finansowych. Nie sprzyja ona realizacji programów w obszarze preferencji (takich jak innowacje rynkowe czy też usługi i aplikacje TIK);
- Wolniejszy proces ponownego obrotu środkami w instrumencie w porównaniu z systemem bezpośredniego wdrażania;
- Niemożność dostosowania – w wymiarze praktycznym – instrumentów finansowych do szczególnych potrzeb MŚP w regionie¹⁵⁸;
- Dodatkowe koszty zarządzania funduszem funduszy ograniczają zasób środków dla MŚP.

Należy uznać, że obecna alokacja na instrumenty finansowe w Działaniu 3.7 jest wystarczająca dla realizacji zalet wynikających z funkcjonowania funduszu funduszy. Zalety systemu pośredniego ujawniają się szczególnie silnie wówczas, gdy wdraża się instrument poręczeniowy. Wynika to w pierwszej kolejności z tego, że banki wymagają standaryzacji dokumentacji w procesie udzielania poręczeń. Oprócz tego, wiarygodność funduszy poręczeniowych zwiększa udział podmiotu o wysokiej kapitalizacji. W rezultacie, wiarygodność produktu reporeczeniowego może być wyższa niż poręczenia udzielanego jedynie przez sam fundusz o niewielkich kapitałach własnych¹⁵⁹. Zwiększa to również skłonność do ryzyka pośrednika finansowego jak i poziom uzyskiwanego mnożnika kapitałowego dla wspieranego funduszu poręczeniowego.

Fundusz funduszy powinien być zarządzany przez doświadczonego pośrednika finansowego. Na rynku funkcjonuje jedynie ograniczona liczba podmiotów mogących pełnić tę funkcję. Pouczająca może być okoliczność, że zainteresowanie pierwszym konkursem na wybór zarządzającego środkami inicjatywy JEREMIE w 2009 r. było bardzo ograniczone¹⁶⁰. Tylko w jednym województwie – kujawsko pomorskim

¹⁵⁶ Wspomniana korzyść dotyczy jednak tylko silnych pośredników finansowych. W województwie lubelskim tylko dwóch pośredników mogłoby posiadać zdolność do udzielania pożyczek ze środków własnych.

¹⁵⁷ Świadczą o tym doświadczenia pożyczki na przedsięwzięcia inwestycyjne o charakterze innowacyjnym, stanowiąca szczególnie produkt o wysokich limitach oferowany w Wielkopolsce, sprzedawała się znacznie trudniej niż standardowe produkty oferowane w inicjatywie JEREMIE. Wniosek z badania przeprowadzonego przez ewaluatora.

¹⁵⁸ Wskazywał tak jeden z lubelskich pośredników finansowych.

¹⁵⁹ Wskazywał na to m. in. przedstawiciel BGK.

¹⁶⁰ W pięciu regionach zgłosiło się wówczas tylko czterech pośredników, w tym BGK.

– funkcję menadżera pełnił podmiot inny niż BGK. Pełnienie roli menadżera przez Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy nie przyniosło pozytywnych rezultatów. Wprawdzie mogłoby się wydawać, że lokalny podmiot ma lepsze rozeznanie problemów i znajomość rynku lokalnego. Wyłączono jednak tym samym dużego pośrednika z dystrybucji środków RPO WKP 2007-2013 jak również dokonano niekorzystnej przesunięcia zasobów tego pośrednika do zarządzania funduszem powierniczym.

W województwie lubelskim nie sposób wskazać podmiotu, który mógłby pełnić funkcję zarządzającego funduszem funduszy. Potencjalnie mogłaby taką funkcję pełnić Lubelska Fundacja Rozwoju. Wiązałoby się to jednak z wyłączeniem największego pośrednika finansowego z procesu dystrybucji środków. Ponadto, ustawa wdrożeniowa wprowadziła preferencję dla pełnienia funkcji podmiotu wdrażającego fundusz funduszy. Nie powstał dotąd podmiot publiczny w województwie lubelskim, który mógłby pełnić funkcję funduszu funduszy. Należy wskazać, że organizacja takiego podmiotu (i pozyskanie odpowiednich zasobów kadrowych) wymaga dłuższego (przynajmniej rocznego) okresu czasu. Opóźniłoby to znacznie wdrażanie instrumentów finansowych i skróciłoby okres aktywnej fazy pożyczkowej/poręczeniowej funduszy (z 7 do 6 lat).

Ostatecznie należy podkreślić, że instrumenty finansowe realizują tylko część celów przewidzianych dla Działania 3.7 RPO WL 2014-2020. Większość alokacji wesprze instrumenty dotacyjne. W rezultacie, wielkość środków przeznaczonych na instrumenty pozostaje na umiarkowanym poziomie. Rynek pośredników finansowych na Lubelszczyźnie należy – w skali kraju – do niewielkich. Ma tu swoją siedzibę 6 pośredników. W przypadku, w którym w programie wsparcia liczba pośredników finansowych zwiększyłaby się i uczestniczyłoby w nim kilkunastu pośredników, wówczas wdrażanie instrumentów poprzez fundusz funduszy mogłoby się okazać niezbędne.

Model bezpośredni wdrażania instrumentów finansowych również posiada kilka zalet. Wśród nich wymienić można:

- Możliwość realizacji programu wsparcia nawet przy niewielkiej skali interwencji;
- Większą kontrolę IZ/IP nad programem wsparcia;
- Indywidualizację umów zawieranych z pośrednikami, w zakresie szczególnych potrzeb przedsiębiorstw jak i w wymiarze subregionalnym i lokalnym;
- Zdolność do koncentrowania interwencji na obszarach problemowych w województwie;
- Przyspieszanie procesu uruchomienia instrumentów finansowych w województwie;

Osiągnięcie powyższych korzyści wymaga jednak dużego zaangażowania instytucji wdrażającej program wsparcia. Sprzyja również zawieraniu dłuższych umów z pośrednikami. Choć jest to korzystne z punktu widzenia pośrednika finansowego, zmniejsza elastyczność wdrażanego programu instrumentów finansowych. Ostatecznie sukces bezpośredniego modelu wdrażania instrumentów finansowych zależy od kompetencji fachowych i zasobów kadrowych instytucji wdrażającej. Może również wymagać odpowiedniego systemu wynagradzania, który przyciągnąłby odpowiednio wykwalifikowanych specjalistów lub ekspertów do instytucji wdrażającej. Stanowi to wyzwanie w instytucjach o charakterze publicznym¹⁶¹.

Pewien problem może stanowić decyzja o dalszym wykorzystaniu środków finansowych po zwróceniu środków przez pośredników finansowych. W poprzedniej perspektywie taka decyzja została faktycznie opóźniona, gdyż zdecydowano się na podpisanie długoterminowych (10-letnich) umów z pośrednikami. Choć takie rozwiązanie było – jak wskazywali sami pośrednicy – korzystne dla stabilności i ciągłości prowadzenia działalności pożyczkowej/poręczeniowej, ograniczono w ten sposób możliwość wpływania na prowadzoną politykę interwencji przez instytucję wdrażającą/zarządzającą. Ostatecznie decyzja dotycząca dalszego wykorzystania środków będzie musiała być podjęta do 2020 r.

¹⁶¹ Por. H. de Bruijn, *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, Abingdon; New York 2007.

Dokonanie takiej decyzji w przyszłości będzie ułatwiało wydzielenie grupy roboczej w instytucji wdrażającej, która monitorowałaby w sposób ciągły postępy w realizacji instrumentów finansowych. Grupa tak powinna też być odpowiedzialna za przygotowanie raportów, mających stanowić podstawę decyzji o dalszym wykorzystaniu środków. Dalsze ich powierzenie pośrednikowi finansowemu powinno być uzależnione od poziomu realizacji celów programu, wyników inwestycyjnych (dochodów odsetkowych i innych pomniejszych o straty na instrumencie). Decyzja o kontynuacji wsparcia nigdy nie powinna być automatyczna, ale poprzedzona wszechstronną oceną pośrednika finansowego.

Należy podkreślić, że proponowana grupa robocza pełni jedynie funkcje wykonawcze. Decyzja o dalszym wykorzystaniu środków należy już do sfery polityki i powinna być dokonywana wyłącznie przez Zarząd Województwa. Jego organem doradczym – w przypadku podejmowaniu decyzji o dalszym wykorzystaniu środków – mógłby być Komitet (Inwestycyjny) ds. Instrumentów Finansowych.

Wybór projektów beneficjentów

Wybór projektów do wsparcia formule konkursowej ma szereg zalet. Przede wszystkim pozwala na wybór większej liczby pośredników finansowych. Konkurs umożliwia również osiągnięcie większej elastyczności w zakresie wdrażania instrumentów. Pozwala również wspierać – w sposób szczególny – pośredników działających w słabiej rozwiniętych obszarach województwa lubelskiego (poprzez zdefiniowanie odpowiednich kryteriów konkursowych).

Perspektywę pośredników finansowych zmieniła – w obecnym okresie programowania – zmiana sposobu ustalania limitów kosztów za zarządzanie. W praktyce, nowe zasady mogą zmniejszyć nawet dwukrotnie faktycznie otrzymywane przez nich wynagrodzenie za realizację programu pożyczkowego lub poręczeniowego. Stąd jeden z pośredników wskazał na możliwość realizacji konkurencyjnego przetargu na realizację programu instrumentów finansowych. Wówczas najprawdopodobniej wszyscy dotychczasowi pośrednicy w województwie lubelskim wystąpiliby z jedną ofertą w ramach konsorcjum. Podstawową przyczyną jego stworzenia byłaby chęć uzyskania lepszych warunków refundacji kosztów zarządzania pośredników finansowych.

Szczególną cechą rynku pośredników finansowych w województwie lubelskim stanowi dominacja jednego pośrednika finansowego. Można również założyć, że w konsorcjum, o którym była mowa wyżej, kierowano by się dotychczasowymi udziałami w rynku pożyczkowym lub poręczeniowym. W rezultacie, konsorcjum nie sprzyjałoby rozwojowi pozostałych pośredników finansowych, którzy mają siedzibę na terenie województwa lubelskiego, ani formowaniu się nowych pośredników w regionie. Z tego względu, należy zalecić preferowanie trybu konkursowego w wyborze pośredników finansowych. Dopiero w przypadku niemożności wyboru pośrednika, co uniemożliwiłaby realizację instrumentów finansowych w programie, można rozważyć przeprowadzenie procedury przetargowej w zakresie wyboru pośrednika finansowego. Należy również pamiętać, że organizacja i realizacja przetargu opóźnia istotnie wdrożenie instrumentów finansowych. Stąd ten tryb nie powinien być preferowany. Niemniej należy pamiętać, że może być konieczny wybór pośredników finansowych w oparciu o prawo zamówień publicznych, w tym w zakresie wyboru funduszu funduszy.

Potencjał administracyjny pośredników finansowych

Wdrożenie instrumentów finansowych zależy istotnie od potencjału samych pośredników finansowych działających w województwie lubelskim. Na terenie województwa działało pięciu pośredników finansowych wdrażających programy pożyczkowe/poręczeniowe dofinansowane ze środków unijnych. Poza tym, dosyć aktywny był jeszcze jeden pośrednik realizujący krajowy program pożyczkowy. Poza

tym, w ramach wsparcia z PO RPW 2007-2013 aktywnych było kilku pośredników spoza województwa lubelskiego, w szczególności w północnej i południowej części regionu.

Proponowana alokacja na instrumenty odpowiada oczekiwaniom działających obecnie na terenie województwa lubelskiego – pośredników finansowych. Deklarują oni gotowość do uczestnictwa w programie wsparcia, na poziomie wyższym lub zbliżonym do dotychczasowego. Ponadto, gotowość do uczestnictwa w programie pożyczkowym dofinansowanym z RPO zgłosił jeden nowy pośrednik z siedzibą na terenie województwa lubelskiego. Obawy pośredników budził jedynie dopuszczalny poziom kosztów dla funduszy pożyczkowych. Dopuszczalny limit kosztów będzie sprzyjał udzielaniu większych pożyczek, których udzielanie jest bardziej efektywne kosztowo, podczas gdy największe potrzeby występują w zakresie mikrofinansowania.

Poważniejsze wyzwanie stanowi wymóg wysokiego wkładu własnego. Pośrednicy preferowaliby 5% wkład własny, choć przynajmniej dwóch pośredników dysponuje odpowiednio dużymi kapitałami, aby zapewnić 15% wkład własny i dodatkowo rozszerzyć działalność pożyczkową. Niemniej pozycja finansowa pozostałych pośredników jest najwyraźniej znacznie słabsza. Wymóg wkładu własnego może w ich przypadku ograniczyć ich skłonność do uczestnictwa w programie wsparcia. Wymóg wysokiego wkładu własnego jest w gruncie rzeczy przyczyną oczekiwań pośredników finansowych w województwie lubelskim w zakresie preferencyjnego wynagrodzenia części kapitałów funduszu pożyczkowego, których nie dofinansowano z RPO. Zapotrzebowanie takie istotnie zmniejsza się, gdy ograniczy się wysokość wymaganego wkładu własnego.

4.4.6. Ryzyka

Spójność planowanego instrumentu finansowego z innymi formami interwencji publicznej

Istnieje konieczność demarkacji pomiędzy wsparciem – krajowym i regionalnym – w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej a pomocy dla przedsiębiorców. Wynika to przede wszystkim z tego, że aż 25% ostatecznych odbiorców w poprzednich programach instrumentów finansowych stanowiły przedsiębiorstwa nowo powstałe (tzw. start-upy). Kryterium tym było to, że Działanie 2.1 oferowało finansowanie **już działającym** podmiotom z sektora MŚP. Wymóg ten powinien być także kontynuowany w ramach Działania 3.7.

Nie można również mówić o konkurencji między systemem bankowym a wspieranymi funduszami pożyczkowymi/poręczeniowymi. Pierwsze z nich prowadzą działalność w nieporównywalnej dla tych ostatnich skali. Banki zainteresowane są innymi grupami docelowymi, przede wszystkim przedsiębiorstwami działającymi na rynku kilka lat. Oferują również finansowanie o znacznie wyższej wartości podmiotom o ustabilizowanym poziomie przychodów¹⁶². Wprawdzie zaproponowano instrument pożyczki dużej, skierowany do podmiotów, którymi w większym stopniu zainteresowane są banki. Niemniej powinien on przede wszystkim służyć realizacji projektów w obszarach preferencji, takich jak inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne czy też w innowacje nowe dla rynku. Tego rodzaju inwestycjami sektor bankowy również nie był zainteresowany.

Pewne ryzyko wiąże się z konkurowaniem funduszy poręczeniowych dofinansowanych z RPO ofertą krajową (przede wszystkim Banku Gospodarstwa Krajowego) oraz programami Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Należy jednak zwrócić uwagę, że opisywana oferta kierowana jest przede wszystkim do sektora bankowego. Ograniczeniu ryzyka konkurowania instrumentu poręczeniowego RPO i innych

¹⁶² Zob. szerzej: PSDB, Przeprowadzenie badań rynku wybranych usług wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce „Finansowanie zwrotne”, Warszawa, lipiec 2010.

instrumentów służy – opisywana wcześniej – zmiana strategii funduszy poręczeniowych i ich reorientacja na poręczenia także innych – poza kredytami – instrumentów finansowych. Co charakterystyczne, jeden z pośredników finansowych na Lubelszczyźnie prowadzi działalność poręczeniową ze środków własnych w zakresie produktów niebankowych. W jego opinii, delegowanie decyzji o udzieleniu kredytu poza oddziały lokalne przez banki komercyjne istotnie utrudniło funduszom poręczeniowym współpracę z nimi. Jest do jeszcze jeden powód do stopniowej reorientacji funduszy do poręczania poza bankowych zobowiązań przedsiębiorstw w województwie lubelskim. Ponadto, niewielka alokacja na poręczenia, nieprzekraczająca skali dotychczasowego wsparcia, oraz niepewność dotycząca kontynuacji krajowego programu gwarancji *de minimis* wskazują, że ryzyko wykorzystania kapitału poręczeniowego na założonym poziomie pozostaje niewielkie.

Zniekształcenia rynku

Przewidywana alokacja na instrumenty finansowe w Działaniu 3.7 pozostaje daleko niewystarczająca, aby wypełnić występującą lukę finansową. Biorąc to pod uwagę, trudno jest przypuszczać, że proponowana interwencja – wraz ze środkami pośredników z dotychczasowego RPO¹⁶³ – doprowadzi do pojawienia się nadmiernej podaży produktów finansowych dla MŚP, zakłócającej funkcjonowanie prywatnych instytucji finansowych. Jednocześnie planowaną interwencję ograniczono do tych tylko priorytetów, w których faktycznie wstępuje niedoskonałość rynku¹⁶⁴. Instrumenty zwrotne zaproponowano tylko w odniesieniu do tych priorytetów inwestycyjnych, w których instrument finansowy zapewnia wyższą efektywność wsparcia publicznego niż dotacja. Z tego też względu wyłączono ze wsparcia za pomocą instrumentów środki pomocowe na rzecz wdrożeń wyników prac badawczo-rozwojowych oraz projektów wysoko innowacyjnych.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują na dosyć równomierną – w porównaniu do innych województw – dystrybucję środków na instrumenty finansowe w powiatach. Jedynie miasto Lublin oraz ościenne powiaty są istotnie nadreprezentowane w strukturze ostatecznych beneficjentów¹⁶⁵. W obecnej perspektywie zaproponowano wprowadzenie preferencji dla pośredników posiadających biura/oddziały terenowe w powiatach północnej i północno-wschodniej Lubelszczyzny, słabiej dotychczas reprezentowanej w strukturze ostatecznych beneficjentów¹⁶⁶. Jednocześnie działalność pożyczkowa i poręczeniowa dofinansowana ze środków RPO WL 2014-2020 powinna być skoncentrowana na obszarach preferencji takich jak inwestycje w TIK oraz w innowacje.

Preferencyjne wynagradzanie pośredników

Rozporządzenie Delegowane¹⁶⁷ KE obniżyło dopuszczalny poziom kosztów zarządzania. I tak, roczne koszty zarządzania nie mogą przekraczać 0,5% wartości umowy oraz 1% aktywnych pożyczek bądź 1,5% mikropożyczek. Maksymalny limit obu kosztów w ramach jednego projektu wynosi 8% (pożyczki) albo 10% (mikropożyczki). Obniżyło to istotnie dopuszczalny poziom kosztów zarządzania (z 3% lub 4% do 1,5% w skali rocznej). Niestety niski poziom kosztów, określonych w perspektywie 2014-2020, uniemożliwia zastosowanie proefektywnościowych składników wynagradzania

¹⁶³ W ramach drugiego obrotu czy też oszczędności realizowanych do końca 2017 r., a przeznaczonych na instrumenty finansowe.

¹⁶⁴ Takich jak: luka finansowa, finansowanie wdrożeń prac badawczo-rozwojowych, oraz inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjnych .

¹⁶⁵ W związku z tym, że są to ośrodki o najwyższej aktywności gospodarczej w województwie lubelskim, nie budzi to szczególnych obaw ewaluatora.

¹⁶⁶ Chodziłoby tu m. in. o powiaty: sierpecki, garwoliński, mławski.

¹⁶⁷ Nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r.

pośredników, wykorzystywany w Polsce przez BGK w zarządzanych przez tą instytucję programach pożyczkowych.

W związku z obniżeniem dopuszczalnego poziomu kosztów przeznaczonych na zarządzanie, można rozważyć możliwość wprowadzenia zasad niesymetrycznego wynagradzania wkładu publicznego i prywatnego do kapitału pożyczkowego. Dotychczasowe zasady nie pozwały na różnicowanie zasad udzielanego wsparcia MŚP dla tych dwóch różniących się pochodzeniem wkładów. Zniechęcało to skutecznie pośredników do angażowania własnych środków w programie wsparcia, a więc nie pozwalało w praktyce na uzyskanie wyższego poziomu dźwigni kapitału prywatnego.

Rozwiązaniem problemu niedostatecznego wynagrodzenia wkładu pośrednika mogłoby być udzielenie wsparcia wyłącznie o większej wartości, jak w przypadku instrumentu pożyczki dużej (powyżej 250 tys. zł). Jak wskazywali pośrednicy, konieczność udzielenia mniejszej liczby pożyczek dla danej wielkości kapitału funduszu rekompensowałby im ogólne zmniejszenie poziomu wynagrodzenia za świadczone usługi (kosztów zarządzania). Niemniej potrzeby finansowe lubelskich przedsiębiorców obejmują także mniejsze kwoty, a więc problem niedostatecznego wynagrodzenia pośrednika pozostaje nadal aktualny w przypadku instrumentu pożyczki małej¹⁶⁸.

Analiza potencjału pośredników finansowych wskazała, że nie ma – z punktu widzenia proponowanej alokacji – wykorzystania mechanizmu preferencyjnego wynagrodzenia pośredników – w celu zapewnienia ich udziału w Działaniu 3.7. Uzyskane – w trakcie wywiadów indywidualnych i grupowych – deklaracje zaangażowania na ich wystarczającą skłonność do uczestnictwa w programie wsparcia¹⁶⁹. Należy wskazać, już w poprzedniej perspektywie finansowej pośrednicy osiągnęli podobny – do obecnie proponowanego – poziom dźwigni finansowej. Jedynie dwóch pośredników finansowych wskazywało, że 15% poziom wkładu do instrumentu może ograniczyć ich gotowość i zdolność do uczestnictwa w programie wsparcia. Można również oczekiwać, że udziału w Działaniu 3.7 – w porównaniu z Działaniem 2.1 RPO WL 2007-2013 – przynajmniej jednego, nowego pośrednika finansowego. Ponadto, zapewnieniu odpowiedniego poziomu wkładu własnego sprzyja wdrażanie instrumentów z wykorzystaniem funduszy. Jak wskazywał przedstawiciel BGK, model pośredni zapewnia udział nowych pośredników, w tym także instytucji bankowych, które m. in. ze względu na poziom kapitalizacji i zdolność kreowania pieniądza kredytowego – *mogą bez większych problemów zapewnić wkład własny do programu wsparcia*. W rezultacie, nie stwierdzono na etapie sporządzenia oceny *ex ante* szczególnego zapotrzebowania na preferencyjne wynagrodzenie prywatnych pośredników w Działaniu 3.7. Niemniej istnieje – ze względu na deklarację i sytuację finansową niektórych pośredników – pewne ryzyko, że wysoki, 15% wkład własny może ograniczyć ich zainteresowanie programem wsparcia. Oceniono je jednak jako niskie. Dalej określono sposób odpowiedzi na to ryzyko oraz warunki, w których należałoby rozważyć wprowadzenie i charakter zapisów o preferencyjnym wynagrodzeniu pośrednika finansowego.

Rozporządzenie ogólne wskazuje, że preferencyjne wynagrodzenie powinno być ograniczone do niezbędnego minimum. W przypadku, w którym wysoki, 15% wkład własny, zniechęciłby pośredników do uczestnictwa w programie pożyczkowym w ramach RPO, należałoby – pierwszej kolejności –

¹⁶⁸ W tym przypadku, koszty przyznania finansowania na każdą złotówkę udzielonej pożyczki są znacznie wyższe, gdyż koszty decyzji kredytowej są najczęściej podobne, niezależnie od wielkości udzielonego finansowania. Zob. także: PSDB, Przeprowadzenie badań rynku wybranych usług wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce „Finansowanie zwrotne”, Warszawa, lipiec 2010.

¹⁶⁹ Deklaracje dotychczasowych pośredników dotyczące wielkości funduszu pożyczkowego, którym chcieliby zarządzać, przekraczały o kilkadziesiąt procent przewidywaną wielkość tych funduszy dla proponowanych instrumentów pożyczkowych. W największym stopniu byli zainteresowani mikropożyczkami, czyli segmentem rynku, w którym byli dotychczas najbardziej zaangażowani.

rozważyć obniżenie wymogu wkładu własnego, do minimalnego poziomu 5%¹⁷⁰. Dopiero wówczas instytucja wdrażająca powinna rozważyć alternatywny sposób zachęcenia pośredników do programów wsparcia. Mogłaby ona polegać na preferencyjnym wynagradzaniu pośredników po zakończeniu programu wsparcia (zwróceniu środków do instrumentu). Preferencyjnie wynagrodzeniu wkładu prywatnego powinno opierać się na dochodach uzyskiwanych w trakcie funkcjonowania funduszu pożyczkowego i zwróconych do instrumentu¹⁷¹. Nie powinno przekraczać całkowitej różnicy między oprocentowaniem rynkowym a preferencyjnym¹⁷² dla wspartych przez pośrednika przedsiębiorców, a przypadającej na wniesiony wkład prywatny. Należy wskazać, że kapitał prywatny zapewniający wkład powinien być skłonny do udzielania pożyczek na zasadach rynkowych¹⁷³. Zgodnie z zasadą ostrożności, założono, że potrzeba preferencyjnego wynagrodzenia może dotyczyć całej alokacji na instrument pożyczki małej w ramach pełnego obrotu kapitału pożyczkowego¹⁷⁴. Wówczas wysokość preferencyjnego wynagrodzenia wyniesie maksymalnie 2,45 mln zł (690 tys. euro)¹⁷⁵.

Ostatecznie należy zalecić, aby w kryteriach konkursowych/przetargowych nagradzać tych pośredników, którzy zrezygnaliby z możliwości preferencyjnego wynagrodzenia za wkład udostępniony w ramach instrumentu pożyczki małej. Szczególną, alternatywną korzyścią za uzyskane rezultaty mogłoby być umożliwienie kontynuowania dotychczasowej działalności ze środków zwróconych po zakończeniu programu. Tego rodzaju premia powinna zależeć od osiągnięcia parametrów realizacji produktu, szybkość dystrybucji, w tym w obszarze preferencji, jakość portfela pożyczkowego, penetracja geograficzna na terenie województwa lubelskiego etc.

Zainteresowanie beneficjentów/Potencjał świadomościowy

Przedsiębiorcy w województwie lubelskim posiadają umiarkowaną wiedzę na temat możliwości wsparcia działalności inwestycyjnej z RPO WL 2014-2020. Na świadomość ich istnienia wskazywało 64,1 ankietowanych, a na brak wiedzy – 34,6%. Ten stosunkowo dobry wynik kontrastuje ze znacznie mniejszą znajomością funduszy pożyczkowych i poręczeniowych. 58,9% przedsiębiorców na Lubelszczyźnie o nich nie słyszało. Najbardziej znane są fundusze pożyczkowe. Finansowały one do ok. 1% lubelskich firm z sektora MŚP¹⁷⁶. Wiedzę o ich istnieniu posiadało 35,3% respondentów. Konkretnego pośrednika potrafiła określić mniej niż ¼ badanych. O funkcjonowaniu funduszy poręczeniowych słyszało z kolei 26,4% badanych przedsiębiorców. Tylko co ósmy potrafił nazwać konkretną instytucję. Z informacji uzyskanej od pośredników finansowych wynikało, że upowszechnienie wiedzy o możliwościach wsparcia z RPO wymagało ok. 1 roku. Należy zatem oczekiwać, że promocja nowego instrumentu pożyczki dużej będzie wymagać – od momentu

¹⁷⁰ Wiąże się on z udzielaniem wsparcia preferencyjnego. Wszyscy dotychczasowi pośrednicy finansowy oczekiwali możliwości udzielania takich pożyczek. Ułatwiałoby to im to znacząco dystrybucję pożyczek (w porównaniu z warunkami rynkowymi). Jednocześnie akceptowali konieczność wniesienia wkładu własnego w związku z preferencyjnymi zasadami udzielania wsparcia.

¹⁷¹ Takie rozwiązanie zabezpiecza IZ/IW przed utratą wartości wkładu z programu, a wnoszonego do funduszu. Jednocześnie jest zgodne z zasadami rynku, zgodnie z którymi wynagrodzenie jakkolwiek kapitału jest możliwe dopiero po osiągnięciu dochodu z inwestycji i nie stanowi gwarantowanej, nierynkowej korzyści.

¹⁷² Wymagałoby to określenie sumy wysokości odsetek faktycznie zapłaconych przez ostatecznego odbiorcę oraz ich wielkości obliczonej na podstawie stawek rynkowych określonych przez Komisję Europejską.

¹⁷³ Inaczej inwestowałyby w innych obszarach niż działalność pożyczkowa. Jeden z pośredników również wskazywał, że preferencyjne wynagrodzenie powinno rekompensować różnicę wynikającą z nierynkowego oprocentowania pożyczek. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia oraz to, że pośrednicy nadal będą udzielać pożyczek w pełni zabezpieczonych, założono, że różnica między oprocentowaniem preferencyjnym a rynkowym może sięgać 5 punktów procentowych.

¹⁷⁴ Przekłada się to na ok. 120 mln zł udzielonych pożyczek

¹⁷⁵ Kalkulację przeprowadzono na podstawie różnicy w oprocentowaniu dla 5 letniej pożyczki (maksymalny okres finansowania) z okresem karencji (6 miesięcy). Wartość tą odniesiono do wysokości pożyczki, a następnie do udziału wkładu prywatnego w pożyczce. Uzyskany wskaźnik porównano następnie z wielkością akcji pożyczkowej, otrzymując ten wynik.

¹⁷⁶ Natomiast fundusze poręczeniowe udzieliły wsparcia 9-krotnie mniejszej grupie ostatecznych beneficjentów.

uruchomienia programu – rocznej kampanii informacyjnej po stronie pośredników finansowych lub instytucji zarządzającej.

4.4.7 Ocena jakości proponowanych instrumentów zwrotnych

Wartość dodana

Wartość dodaną instrumentu finansowego można analizować w dwóch wymiarach. Pierwszym z nich jest wymiar ilościowy (finansowy). Objawia się one przede wszystkim w uzyskanym poziomie efektu mnożnikowego/dźwigni finansowej oraz w dodatkowych zasobach prywatnych zmobilizowanych przez ostatecznych odbiorców dzięki finansowaniu zwrotnemu. Ten aspekt stanowi przedmiot rozważań w punkcie dotyczącym szacowanych efektów. W ujęciu jakościowym, przedmiotem analizy są wszelkie te zmiany, które mają miejsce w realnej gospodarce w następstwie dokonanej interwencji za pomocą instrumentów finansowych. Ten wymiar wartości dodanej omówiono w kolejnych sekcjach.

Wartość dodana instrumentów wspierających przedsiębiorczość wynika przede wszystkim osiągniętych efektów wsparcia. Przedstawiono je m.in. w ramach prezentacji dotychczasowych doświadczeń w zakresie wykorzystania instrumentów finansowych w poprzednie perspektywie. W zdecydowanej większości przypadków instrumenty finansowe pozwoliły na poprawę lub zachowanie pozycji konkurencyjnej ostatecznych beneficjentów wsparcia. Umożliwiały również tworzenie nowych miejsc pracy. Przeciętnie powstały 3,5 miejsca pracy przypadające na jednego przedsiębiorcę otrzymującego wsparcie.

Wartość dodana instrumentów finansowych objawia się także w możliwości dokonania inwestycji. Aż 29,6% ostatecznych odbiorców Działania 2.1 RPO WL 2007-2013 stwierdziło, że w sytuacji braku wsparcia inwestycja nie zostałaby w ogóle zrealizowana. Nieznacznie więcej respondentów (30,4%) musiałyby ograniczyć jej zakres. Jedynie 21,5% wspieranych przedsiębiorców dokonałoby jej w pełnym zakresie, niezależnie od tego, czy uzyskałoby wsparcie. Miało ono też decydujące znaczenie dla szybkiej i sprawnej realizacji planowanej inwestycji. W przypadku braku wsparcia, 40% wspieranych firm musiałyby ją realizować w dłuższym czasie.

Alternatywnym względem instrumentów finansowych narzędziem interwencji pozostają dotacje. Do ich najważniejszych zalet należy to, że bezpośrednio wspiera budowanie kapitałów wspieranego przedsiębiorstwa. Wspomniana okoliczność ułatwia również dystrybucję i absorpcję środków pomocowych dla przedsiębiorstw. Przedsiębiorcom łatwiej jest dostrzegać dotacje jako realne wsparcie dla prowadzonej działalności. Nie zawsze natomiast zauważają korzyści wynikające ze wsparcia za pomocą instrumentów finansowych (np. w postaci redukcji oprocentowania). Niemniej dotacje przyczyniają się do sfinansowania potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorstw tylko jeden raz. Instrumenty finansowe mają również zdecydowaną przewagę nad dotacjami w przynajmniej kilku aspektach:

- Zapewniają większą ciągłość dystrybucji wsparcia publicznego. Nie są uzależnione od terminów ogłaszania konkursów. Jednocześnie alokacja na dotacje szybko się wyczerpuje, podczas gdy instrumenty mogą zapewnić finansowanie potrzeb MŚP nawet po zakończeniu okresu programowania;
- Zwiększają także elastyczność polityki rozwoju regionalnego. Zwrotny charakter wkładu kapitałowego instrumentu oznacza możliwość realokacji środków na inne cele w kolejnych cyklach inwestycyjnych;
- Przyczyniają się do aktywniejszej i bardziej równomiernej pod względem geograficznym dystrybucji środków niż dotacja. Wynika to z rozbudowanej sieci biur terenowych poszczególnych

pośredników w regionie. Mniejsza dostępność do finansowania pośredników finansowych dofinansowanych ze środków unijnych dotyczyła jedynie północnej części województwa lubelskiego;

- Przede wszystkim jednak instrumenty redukują – w związku ze zwrotnością – ryzyko zachowań oportunistycznych beneficjentów. Dla dotacji istnieje bowiem ryzyko aplikowania wyłącznie ze względu na darmowe i bezzwrotne finansowanie. Cechy instrumentu finansowego zabezpieczają przed tym problemem;
- Pozwalają na dotarcie do beneficjentów faktycznie potrzebujących kapitału, gdyż odejście od zerowego kosztu pieniądza, typowego dla dotacji, przyczynia się do racjonalizacji decyzji inwestycyjnych podmiotów korzystających ze wsparcia zwrotnego.

Wpływ planowanych instrumentów na osiągnięcie celów i wskaźników Programu

W projekcie RPO WL 2014-2020 przyjęto założenie dla Działania 3.7 osiągnięcia wskaźnika liczby przedsiębiorstw otrzymujących dotacje na poziomie 408. Na potrzeby niniejszej oceny *ex ante* dokonano ponownej kalkulacji tego wskaźnika. Założono, że wspierane przez dotacje projekty będą – w zakresie wielkości – podobne do tych z działań 1.2-1.3 RPO WL 2007-2013 oraz przeciętnej wartości dofinansowania projektów 4.1 PO IG realizowanych przez lubelskich przedsiębiorców. W rezultacie, określono wartość wskaźnika *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje (CI1)* na poziomie 495 firm. Alokacja na instrumenty dotacyjne wyniesie natomiast: 118,22 mln euro. Ze względu na ok. 10% ograniczenie alokacji na instrumenty dotacyjne (w przedstawionej propozycji) proponuje się obniżenie wskaźnika *Inwestycje prywatne uzupełniające publiczne dla przedsiębiorstw (dotacje) (CI6)* do poziomu 87,93 mln euro. Jednocześnie zaleca się podniesienie wskaźnika *Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (inne niż dotacja)* do poziomu 26,11 mln euro. W związku z zaproponowanymi instrumentami zakłada się, że:

- Z pożyczki małej skorzysta przynajmniej 1500 przedsiębiorstw¹⁷⁷;
- Z pożyczki dużej skorzysta przynajmniej 100 przedsiębiorstw;
- Z poręczeń skorzysta przynajmniej 200 przedsiębiorstw.

Ogólnie przewiduje się, że liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie za pomocą instrumentów finansowych w ramach Działania 3.7 wyniesie 1600. Jednocześnie wprowadza się dodatkowy wskaźnik *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie niefinansowe* na poziomie 200 przedsiębiorstw. Proponowane zmiany wartości wskaźników wpływają również na wartość pierwszego – z określonych w RPO dla analizowanego priorytetu inwestycyjnego – wskaźnika produktu. Wskaźnik *Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI29)* zmieni się do poziomu 2295 przedsiębiorstw.

Zastosowanie zwrotnych instrumentów finansowych zmniejszy lukę finansowania wśród przedsiębiorstw województwa lubelskiego o co najmniej 381 mln zł w okresie 7 lat. Pozyskane przez nich finansowanie zostanie przez nich przede wszystkim wykorzystane na realizację inwestycji, które wzmocnią ich potencjał innowacyjny i dadzą podstawy do trwałego rozwoju. Świadczą o tym badania CATI beneficjentów Działania 2.1 RPO WL w poprzednim okresie programowania. Prawie połowa ankietowanych wprowadziła nowy dla firmy produkt lub usługę, a 23,3% z nich wdrożyło innowację nieoferowaną jeszcze przez konkurentów, tym samym wzmacniając swoją pozycję konkurencyjną.

Można również oczekiwać pozytywnych zmian w zakresie zatrudnienia. Badanie CATI ostatecznych odbiorców wskazuje, że zatrudnienie we wspieranych przedsiębiorstwach zwiększyło się średnio o trzy

¹⁷⁷ Zakłada się tu, że pożyczki udzielane będą bezpośrednio ze środków RPO i wkładu pośrednika w okresie 7 lat.

i pół etatu, w porównaniu do okresu przed uzyskaniem wsparcia z funduszu pożyczkowego/poręczeniowego. Choć ogólna zmiana brutto stanu zatrudnienia nie przesądza jeszcze o jej przyczynach. Niemniej poprawa pozycji konkurencyjnej deklarowana przez ostatecznych beneficjentów w związku z inwestycją finansowaną instrumentami zwrotnymi, ma z reguły duży wpływ na zdolność i skłonność przedsiębiorstwa do zatrudniania pracowników. Z tego punktu widzenia, wskaźnik produktu *Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI8)* na poziomie 303 miejsc pracy nie jest zagrożony. W praktyce powinno powstać ich znacznie więcej.

Działanie 3.7 będzie się przyczyniało bezpośrednio do wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw w województwie lubelskim. Średni udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych i sektora usług powinien się poprawić. Należy tu także wskazać, że wartość bazowa tego wskaźnika rezultatu pochodzi z 2012 roku, w którym negatywny trend do spadku innowacyjności przedsiębiorstw na Lubelszczyźnie jak i w Polsce został zahamowany. W kolejnych latach można oczekiwać dalszej poprawy innowacyjności przedsiębiorstw. Wynika to także z przewidywanej intensyfikacji działalności badawczo-rozwojowej w Polsce¹⁷⁸.

System monitorowania efektów

Niezbędny element każdej interwencji publicznej stanowi właściwie zaprojektowany system monitorowania efektów. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE¹⁷⁹ nakazuje monitorować program wsparcia w celu dokonania przeglądu jego wdrażania oraz postępów w osiągnięciu założonych celów.

System monitorowania efektów powinien obejmować gromadzenie podstawowych, wspólnych danych dotyczących wszystkich instrumentów w zakresie wsparcia przedsiębiorczości. W szczególności powinny być zbierane następujące informacje o ostatecznych beneficjentach pomocy: dane kontaktowe do klienta oraz osoby odpowiedzialnej za projekt, wielkość przedsiębiorstwa, długość jego funkcjonowania i branża, klasyfikacja branżowa i technologiczna wspieranego projektu inwestycyjnego, jego przynależność do jednego z dwóch obszarów preferencji (innowacje nowe na rynku oraz usługi i aplikacje TIK dla MŚP).

W dotychczasowych programach wsparcia za pomocą instrumentów finansowych nie zawsze zbierano informacje dotyczące liczby zaakceptowanych i odrzuconych wniosków, a także czynników, które spowodowały odrzucenie danego wniosku. Należy zalecić gromadzenie takich informacji¹⁸⁰. Powinno się zbierać dane na temat współpracy z innymi przedsiębiorcami w realizacji projektów inwestycyjnych oraz informację dotyczącą rzeczywistej (a nie tylko minimalnej) wielkości wkładu własnego ostatecznego odbiorcy¹⁸¹. Proponuje się także monitorować koszty promocji, w szczególności w zakresie produktów finansowych z obszarów preferencji. Odnosząc się na koniec do udzielanych poręczeń, należałoby także gromadzić na ich temat podstawowe informacje (wysokość, czas trwania, procent pokrycia ryzyka) oraz informacje o instytucjach finansowych, na rzecz których się ich udziela.

¹⁷⁸ Zob. także: KPMG, *Działalność badawczo rozwojowa przedsiębiorstw w Polsce. Perspektywa 2020*, Warszawa 2013.

¹⁷⁹ 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

¹⁸⁰ Jest to zresztą zgodne z zaleceniami KE dotyczącymi realizacji badań ewaluacyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020. Rekomenduje się w nich prowadzenie tzw. badań kontrfaktycznych, tzn. badań z wykorzystaniem grup kontrolnych. Należy podkreślić, że najczęściej podmioty nieskutecznie ubiegające się o wsparcie będą optymalną grupą kontrolną.

¹⁸¹ Pośrednicy w województwie lubelskim nie analizowali tego aspektu finansowanych przez nich projektów inwestycyjnych.

Poniższe tabele przedstawiają oszacowania efektu mnożnikowego i efektu dźwigni dla zaangażowanego kapitału pożyczkowego i poręczeniowego.

Założenia przyjęte dla instrumentu pożyczki małej:

- Kapitał na pożyczki został oszacowany w oparciu o kilka czynników: przewidywane zapotrzebowanie na kapitał w województwie lubelskim w perspektywie 7 lat, historycznych danych o działalności pożyczkowej lubelskich pośredników w latach 2009-2015, wyników ankiety CATI. Zakłada się umiarkowany wzrost poziomu aktywności pożyczkowej dofinansowanej z RPO;
- Koszty zarządzania przyjęto – zgodnie z zasadą ostrożności – na maksymalnym, ogólnym poziomie, który dopuszczono w latach 2014-2020; Dla mikropożyczek wynosi on 10%
- Określając łączną wartość inwestycji pożyczkobiorcy uwzględniono to, że badaniu CATI aż 89,7% respondentów korzystających ze wsparcia zwrotnego w postaci pożyczki zaangażowało w realizację inwestycji środki własne. Skala dodatkowych środków własnych wspierających realizowaną inwestycję przez ostatecznych odbiorców wyniosła przeciętnie 22,8 tys. zł. Biorąc pod uwagę, że przeciętna wartość pożyczki w programie dofinansowany ze środków unijnych, wyniosła ok. 66 tys. zł. Daje to wkład własny na poziomie 25,7%. Z danych uzyskanych od pośredników finansowych wynikało z kolei, że wymagano 20% wkładu własnego, a faktyczny wkład własny kształtował się na poziomie 25% wartości inwestycji. W związku z tym założono wkład własny na poziomie 25,7% wartości inwestycji. Oznacza to, że na każdą złotówkę pożyczki przypada 35 groszy środków własnych pożyczkobiorcy¹⁸²;
- Lubelscy przedsiębiorcy w badaniu CATI są najczęściej zainteresowani spłatą pożyczki w okresie od 3 do 5 lat. Maksymalny okres kredytowania wynosi z kolei 5 lat. W związku z tym założono, konserwatywnie, że nastąpi maksymalnie 1,5 obrotu kapitałem¹⁸³;
- Współczynnik strat funduszy pożyczkowych wyniósł w województwie lubelskim ok. 2%;
- Zrealizowany poziom dźwigni pośredników dofinansowanych z RPO WL 2007-2013 nie przekraczał wartości od 1,4. W związku z zapisami Działania 3.7 RPO WL 2014-2020, założono (15%) wkład własny pośredników finansowych i inwestorów prywatnych do programu pożyczkowego. Daje to poziom dźwigni na poziomie 1,18¹⁸⁴.

Tabela 41. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki małej¹⁸⁵

	Kategoria	wskaźnik	mln zł
1	Kapitał na pożyczki		102,68
2	Koszty zarządzania	10%	11,41
3	Całkowita wartość inwestycji pożyczkobiorcy w relacji do wartości udzielonej pożyczki	135%	
4	Przyjęto, że w ciągu 7 lat każda złotówka zostanie pożyczona przeciętnie 1,5 raza	1,5	

¹⁸² Przelicza się tu wkład własny wg wzoru: $[1/(1-\text{udział wkładu własnego})-1]*100$ groszy.

¹⁸³ Z informacji otrzymanej w trakcie wywiadów pogłębionych, współczynnik ten jest nieco wyższy niż obrót zrealizowany w ramach inicjatywy RPO. Z drugiej strony, wszyscy pośrednicy w województwie lubelskim rozpoczęli już drugi obrót kapitałem pożyczkowym.

¹⁸⁴ Wg wzoru: $1/[-1-\text{wkład prywatny lub pośrednika}]$.

¹⁸⁵ Wartości w tej i w kolejnych tabelach zaokrąglono. Ewentualnie różnice w kwotach wynikowych są rezultatem zaokrągleń

5	Współczynnik strat funduszu pożyczkowego	2%	2,05
6	Wartość wygenerowanych inwestycji (kapitał na pożyczki pomnożony przez obrót kapitału, dźwignię finansową oraz dodatkowe środki beneficjenta pomniejszony o straty) (poz. 1 x 4 x 10 x 3 – 5)		242,56
7	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1+2)		114,09
8	Efekt mnożnikowy instrumentu	213%	
9	Środki zaangażowane i nie zwrócone w perspektywie 7 lat (straty plus premia za sukces plus koszty zarządzania)		13,50
10	Dźwignia finansowa kapitału prywatnego (pośredników finansowych i inwestorów)	1,18	
11	Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego odbiorcy (poz. 10 x 3/100%)	1,58	
12	Wkład pośrednika i inwestorów (poz. 1 x (poz. 10 – 1))		18,12

Źródło: opracowanie własne

Założenia dotyczące instrumentu **pożyczki dużej**:

- Kapitał na pożyczki został oszacowany w oparciu o kilka czynników: zapotrzebowanie na kapitał na podstawie badania CATI, danych historycznych dotyczących projektów w Działaniu 1.1-1.3 RPO WL 2007-2013 oraz wymaganej alokacji na poszczególne typy projektów w Działaniu 3.7;
- Koszty zarządzania przyjęto – zgodnie z zasadą ostrożności – na maksymalnym, ogólnym poziomie, który dopuszczono w latach 2014-2020;
- Określając łączną wartość inwestycji pożyczkobiorcy uwzględniono to, że badanie CATI reprezentatywnej grupy przedsiębiorstw w województwie lubelskim. 72,1% podmiotów planujących inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne zamierza wykorzystać środki własne. Należy podkreślić, że specyfika tego rodzaju inwestycji wymaga dokonania dużego wkładu środków własnych przez przedsiębiorstwa. W Działaniach 1.1-1.3 RPO WL 2007-2013 wkład środków własnych beneficjentów do wydatków kwalifikowanych wyniósł odpowiednio – 46%. Z tych względów, założono, że wkład własny ostatecznych odbiorców wyniesie 46%. Oznacza to, że na każdą złotówkę pożyczki przypada 85 groszy środków własnych pożyczkobiorcy¹⁸⁶;
- W celu zwiększenia atrakcyjności instrumentu pożyczki dużej, wydłużono okres finansowania aż do 8 lat. Oznacza to, że w okresie 7 lat dokonany zostanie nie więcej niż 1 obrót kapitału pożyczkowego;
- Współczynnik strat funduszy pożyczkowych podniesiono dla tego instrumentu do poziomu 4%. Ma to zachęcić pośredników finansowych do zaangażowania się w bardziej ryzykowne projekty. Z drugiej jednak strony, realizacja projektów w obszarze innowacji charakteryzuje się wyższą – wymiarze jakościowym – wartością dodaną;
- W związku z zapisami Działania 3.7 RPO WL 2014-2020, założono (15%) wkład własny pośredników finansowych i inwestorów prywatnych do programu pożyczkowego. Należy dążyć do uzyskania nawet niewielkiego poziomu dźwigni. Przyczynia się to bowiem racjonalności

¹⁸⁶ Przelicza się tu wkład własny wg wzoru: $[1/(1-\text{udział wkładu własnego})-1]*100$ groszy.

podejmowanych decyzji o udzieleniu pożyczki przez pośrednika finansowego i ogranicza ryzyko jego zachowań oportunistycznych. Daje to poziom dźwigni na poziomie 1,18¹⁸⁷.

Tabela 42. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki dużej¹⁸⁸

	Kategoria	wskaźnik	mln zł
1	Kapitał na pożyczki		71,27
2	Koszty zarządzania	8%	6,20
3	Całkowita wartość inwestycji pożyczkobiorcy w relacji do wartości udzielonej pożyczki	185%	
4	Przyjęto, że w ciągu 7 lat każda złotówka zostanie pożyczona przeciętnie 1 raz	1	
5	Współczynnik strat funduszu pożyczkowego	4%	2,85
6	Wartość wygenerowanych inwestycji (kapitał na pożyczki pomnożony przez obrót kapitału, dźwignię finansową oraz dodatkowe środki beneficjenta pomniejszony o straty) (poz. 1 x 4 x 10 x 3 – 5)		152,26
7	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1+2)		77,46
8	Efekt mnożnikowy instrumentu	197%	
9	Środki zaangażowane i nie zwrócone w perspektywie 7 lat (straty plus premia za sukces plus koszty zarządzania) (poz. 2+5)		9,05
10	Dźwignia finansowa kapitału prywatnego (pośredników finansowych i inwestorów)	1,18	
11	Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego odbiorcy (poz. 10 x 3/100%)	2,18	
12	Wkład pośrednika i inwestorów (poz. 1 x (poz. 10 – 1))		12,58

Źródło: opracowanie własne

Największego efektu mnożnikowego należy oczekiwać w odniesieniu do **instrumentu poręczeniowego**. Nawet jeśli konserwatywna polityka w zakresie udzielania poręczeń przez fundusze zostałyby utrzymana, nadal można oczekiwać wystąpienia istotnego efektu dźwigni. Instrumenty pożyczkowe dofinansowane z RPO osiągają umiarkowany poziom dźwigni. Nie można raczej oczekiwać zwiększania środków własnych pośredników zaangażowanych w akcję pożyczkową na rzecz MŚP w województwie lubelskim. Pośrednicy wskazywali, że wymagany w Działaniu 3.7 poziom 15% poziomu wkładu własnego może utrudnić im uczestnictwo w programie pożyczkowym. Jeden z ich domagał się wręcz istotnego, dodatkowego wynagrodzenia wkładu prywatnego pośrednika. Instytucja wdrażająca może rozważyć – zgodnie z art. 44 rozporządzenia ogólnego UE oraz art. 6 rozporządzenia delegowane KE – stosowanie nieproporcjonalnego wynagrodzenia dla wkładu prywatnego. Poza tym, realizowanie szczególnych preferencji w zakresie usług i aplikacji TIK, w umiarkowanym stopniu w ramach pożyczki małej i w większym dla pożyczki dużej, sprawia, że – w pewnym stopniu – spada atrakcyjność udziału pośredników w programie pożyczkowym. Musieliby oni bowiem selekcjonować klientów w celu osiągnięcia dodatkowego parametru w umowie dotyczącego zakresu interwencji (kod 082).

¹⁸⁷ Wówczas udział pośrednika w każdej udzielonej pożyczce wyniesie 15%.

¹⁸⁸ Ewentualnie różnice w kwotach wynikowych są rezultatem zaokrągleń

Wielkość dodatkowych środków prywatnych związanych z udzieleniem finansowania różni się w zależności od instrumentu. Efekt mobilizacji dodatkowych zasobów jest najsilniejszy w przypadku dużej pożyczki (85% dodatkowych środków), a najslabszy – dla poręczenia (22%). Duży jednak wpływ na ten wynik miało jednak przede wszystkim przeznaczenie środków uzyskanych dzięki poręczeniu. Dla pożyczki dużej, skala projektów będzie znacznie większa, a realizujące je przedsiębiorstwa będą bardziej dojrzałe i większe (istotny udział małych i średnich firm). Pożyczka mała służy innym grupom docelowym. Zdecydowana większość przedsiębiorców będzie poszukiwała mikrofinansowania, a duża ich część będzie się znajdowała na wczesnych etapach rozwoju.

Założenia dotyczące instrumentu poręczeniowego:

- Kapitał na poręczenia został oszacowany na podstawie przewidywanego zapotrzebowania na kapitał poręczeniowy przedsiębiorstw w województwie lubelskim w perspektywie 7 lat w oparciu o dane pośredników finansowych za lata 2010-2015 oraz wyniki badania CATI;
- Koszty zarządzania przyjęto – zgodnie z zasadą ostrożności – na maksymalnym, ogólnym poziomie, który dopuszczono w latach 2014-2020;
- Łączna wartość inwestycji poręczeniobiorcy została oszacowana na podstawie badania CATI ostatecznych beneficjentów Poddziałania 2.1.2 RPO WL 2007-2013. Wynika z niego, że 93,3% podmiotów korzystających ze wsparcia zwrotnego w postaci poręczenia zaangażowało w realizację inwestycji własne środki. Przy średniej wartości poręczanego zobowiązania na poziomie ok. 574 tys. zł, skala dodatkowych środków własnych wspierających realizowaną inwestycję kształtowała się na poziomie 120 do 130 tys. zł. Oznacza to, że na każdą złotówkę poręczenia przypada ok. 22 groszy środków własnych pożyczkobiorcy. Stosunkowo niski wskaźnik wkładu własnego ostatecznego odbiorcy dla poręczenia – w stosunku do wielkości udzielanego finansowania – wynika z tego, że lubelscy pośrednicy poręczali głównie kredyty obrotowe.
- Doświadczenia z funkcjonowania funduszy poręczeniowych w latach 2010-2015 pokazują, że realistyczne jest przyjęcie założenia o dokonaniu jednokrotnego obrotu kapitałem na poręczenia;
- Współczynnik strat funduszy poręczeniowych przyjęto na poziomie 7%. Wskaźnik ten jest wyższy od standardowych 5%, ze względu na potrzebę wprowadzenia efektu zachęty dla pośredników, aby finansowali bardziej ryzykowne przedsięwzięcia innowacyjne.
- Zrealizowany poziom dźwigni funduszy poręczeniowych dofinansowanych z RPO WL 2007-2013 nie przekraczał wartości 2,6.
- W związku z zapisami Działania 3.7 RPO WL 2014-2020, założono (15%) wkład własny pośredników finansowych i inwestorów prywatnych do programu poręczeniowego.

Tabela 43. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału poręczeniowego¹⁸⁹

Kategoria	wskaźnik	mln zł
1 Kapitał na poręczenia		44,40
2 Koszty zarządzania	10%	4,93
3 Całkowita wartość inwestycji poręczeniobiorcy w relacji do wartości udzielonego poręczenia	122%	
4 Przyjęto, że w ciągu 7 lat każda złotówka zostanie poręczona przeciętnie 1 raz	1,0	
5 Współczynnik strat funduszu poręczeniowego	7%	3,11

¹⁸⁹ Ewentualnie różnice w kwotach wynikowych są rezultatem zaokrągleń

6	Wartość wygenerowanych inwestycji (kapitał na poręczenia pomnożony przez obrót kapitału oraz dźwignię finansową powiększony o dodatkowe środki beneficjenta pomniejszony o straty) (poz. 1 x 4 x 10 x 3 – 5)		137,73
7	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1+2)		49,33
8	Efekt mnożnikowy instrumentu	279%	
9	Środki zaangażowane i nie zwrócone w perspektywie 7 lat (straty plus premia za sukces plus koszty zarządzania) (poz. 2+5)		8,04
10	Dźwignia finansowa (wartość pożyczek udzielonych w stosunku do kapitalizacji funduszu)	2,60	
11	Kredyty / leasing udzielony dzięki poręczeniu (poz. 1 x 10)		115,44
11	Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego odbiorcy (poz. 10 x 3/100%)	3,17	
12	Wkład pośrednika i inwestorów (poz. 1 x (1/[1-wymagany wkład pośrednika (15%)]– 1))		7,84

Źródło: opracowanie własne

4.5 Działanie 4.1 Wsparcie wykorzystania OZE i 4.2 Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach

4.5.1 Charakterystyka projektów

Informacje wstępne

Celem szczegółowym osi priorytetowej 4 Energia przyjazna środowisku jest zwiększenie poziomu produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

W ramach Działania 4.1 *Wsparcie wykorzystania OZE* realizowane będą działania przyczyniające się do wypełnienia zobowiązań wynikających z tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego Unii Europejskiej oraz Strategii Europa 2020. Działanie jest bowiem ukierunkowane na stworzenie konkurencyjnego rynku energii odnawialnej, który ma się stać jednym z elementów zrównoważonego rozwoju regionu oraz zaspokojenia rosnących potrzeb energetycznych lokalnej gospodarki. Realizacja projektów w ramach Działania ma przyczynić się do dywersyfikacji dostaw energii oraz zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego regionu przy wykorzystaniu jego naturalnych uwarunkowań i potencjałów, zgodnie z programem wojewódzkim dotyczącym wsparcia OZE, który realizuje założenia Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. W ramach Działania wspierane będą między innymi projekty polegające na:

- budowie i przebudowie infrastruktury służącej do produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych¹⁹⁰,
- budowie lub modernizacji jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej, wykorzystujących w pierwszej kolejności energię słoneczną i biomasę, ale także biogaz, energię wiatru oraz wody,
- budowie i modernizacji dystrybucyjnych sieci elektroenergetycznych w pełni dedykowanych przyłączeniu nowych jednostek wytwórczych energii z OZE,
- budowie lokalnych, małych źródeł energii produkujących zarówno energię elektryczną, jak i ciepło na potrzeby lokalne, niewymagająca przesyłania jej na duże odległości,
- poprawie sprawności wytwarzania ciepła poprzez zmianę źródeł ciepła na jednostki wysokosprawnej kogeneracji (kogeneracja rozproszona oparta na zidentyfikowanych lokalnych zasobach),
- przyłączaniu jednostek wytwarzania do najbliższej istniejącej sieci (w ramach budowy i modernizacji sieci).

W ramach Działania 4.1 nie powinny pojawić się projekty dotyczące komercyjnego wykorzystania wytworzonej energii. Będą to zatem projekty, w których nie będzie występowała pomoc publiczna.

Głównym celem Działania 4.2 Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach jest realizacja zadań przyczyniających się do wypełnienia zobowiązań wynikających z tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego Unii Europejskiej oraz Strategii Europa 2020. Działanie jest ukierunkowane na stworzenie konkurencyjnego rynku energii odnawialnej, który stać się ma jednym z elementów zrównoważonego rozwoju regionu oraz zaspokojenia rosnących potrzeb energetycznych lokalnej gospodarki. Wspierane będą działania zapewniają dywersyfikację dostaw energii, oraz zwiększające bezpieczeństwo energetyczne regionu, przy wykorzystaniu jego naturalnych uwarunkowań i

¹⁹⁰ Zgodnie z art. 2, ust. 22 Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

potencjałów, zgodnie z programem wojewódzkim dot. wsparcia OZE, realizującym założenia Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. W ramach Działania wspierane będą między innymi projekty polegające na:

- budowie i przebudowie infrastruktury służącej do produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych,
- budowie instalacji do produkcji biokomponentów i biopaliw 2 i 3 generacji,
- budowie lub modernizacji jednostek wytwarzania energii elektrycznej, cieplnej, wykorzystujących w pierwszej kolejności energię słoneczną i bio-masę, ale także biogaz, energię wiatru oraz wody, wraz z budową i modernizacją dystrybucyjnych sieci elektroenergetycznych w pełni dedykowanych przyłączeniu nowych jednostek wytwórczych energii z OZE,
- budowie lokalnych, małych źródeł energii produkujących zarówno energię elektryczną, jak i ciepło na potrzeby lokalne, niewymagająca przesyłania jej na duże odległości oraz poprawa sprawności wytwarzania ciepła poprzez zmianę źródeł ciepła na jednostki wysokosprawnej kogeneracji (kogeneracja rozproszona oparta na zidentyfikowanych lokalnych zasobach),
- przyłączeniu jednostek wytwarzania do najbliższej istniejącej sieci (w ramach budowy i modernizacji sieci).

Rentowność projektów

W różnych źródłach wskazuje się, że projekty z tego zakresu są projektami dochodowymi (rentownymi)¹⁹¹. Ta cecha jest w niektórych badaniach traktowana jako podstawowy argument za wprowadzeniem instrumentów finansowych w tym obszarze¹⁹². Projekty mogą prowadzić do uzyskania przez beneficjentów nowych źródeł przychodów (sprzedaż energii lub ciepła do sieci), zwiększenia dotychczasowych przychodów lub obniżki kosztów bieżących (produkcja energii na własne potrzeby). Wygenerowany strumień pieniądza (w postaci przychodu lub oszczędności) może zostać wykorzystany do spłaty zaciągniętego zobowiązania¹⁹³. Warto zauważyć, że w badaniu ewaluacyjnym Działania 9.4 „Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wskazuje się, że z uwagi na wysoką zyskowność większości inwestycji z tego Działania, wsparcie o charakterze dotacyjnym nie jest optymalną formą interwencji publicznej. W związku z tym występuje ryzyko wystąpienia jałowej straty, czyli dofinansowania inwestycji, która miałyby szansę na realizację także bez otrzymania dotacji ze środków publicznych¹⁹⁴. W innych badaniach wskazuje się jednak, że zmniejszenie wysokości dotacji dla części dofinansowanych projektów mogłoby oznaczać brak możliwości ich realizacji¹⁹⁵.

Opłacalność zrealizowanych już inwestycji została w pewnym stopniu potwierdzona przez beneficjentów Działania 6.2 RPO WL na lata 2007-2013. 4 z 9 respondentów badania ankietowego (wśród których znajdowali się wyłącznie przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego) uznała – z większą lub mniejszą pewnością – że projekt zrealizowany przez reprezentowany przez nich podmiot generuje już przychody (przynosi korzyści finansowe w postaci

¹⁹¹ Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

¹⁹² Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

¹⁹³ Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁵ Analiza korzyści i ograniczeń przy zastosowaniu inżynierii finansowej jako instrumentu wsparcia projektów inwestycyjnych w zakresie energetyki, Ecorys na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2012 cyt. za Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020. Raport Końcowy, PAG Uniconsult, Warszawa 2014.

dochodu, obniżenia dotychczasowych kosztów etc). Według większości pytaných osób okres zwrotu z przedsięwzięcia ma być dłuższy niż 5 lat. Opłacalność zrealizowanych już inwestycji została również potwierdzona przez niektórych przedstawicieli podmiotów, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach Działania 6.2 RPO WL na lata 2007-2013. Według połowy respondentów badania CATI/CAWI planujących realizację projektu pieniądze zainwestowane w projekt zwrócą się. Zwrot ma jednak najczęściej nastąpić w okresie dłuższym niż 5 lat licząc od zakończenia realizacji projektu.

Opłacalność zrealizowanych już inwestycji została w pewnym stopniu także potwierdzona przez beneficjentów Działania 1.4 RPO WL na lata 2007-2013. 8 z 10 respondentów badania CATI/CAWI (wśród których znajdowali się wyłącznie przedsiębiorcy) uznała że zrealizowany przez nich projekt generuje już przychody (przynosi korzyści finansowe w postaci dochodu, obniżenia dotychczasowych kosztów etc). Kwota przychodu/oszczędności z realizacji takiego projektu w okresie 5 lat od momentu jego zakończenia jest bardzo zróżnicowana. Ankietowani wskazywali bowiem na kwoty do 10 tys. zł ale także na kwotę z przedziału od 0,5 mln zł do 1 mln zł. 11 na 15 respondentów przewiduje, że pieniądze zainwestowane w projekt zwrócą się w przyszłości. Trzech respondentów wskazało, że taki zwrot już nastąpił. Spośród respondentów, którzy wskazali, że zwrot zainwestowanych środków w projekt nastąpi w przyszłości, 9 na 11 wskazywało, że okres zwrotu z przedsięwzięcia ma być dłuższy niż 5 lat. Opłacalność zrealizowanych już inwestycji została również potwierdzona przez większość przedstawicieli podmiotów, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach Działania 1.4 RPO WL na lata 2007-2013. Według bowiem 9 na 11 respondentów badania CATI/CAWI pieniądze zainwestowane w projekt zwrócą się lub też już się zwróciły. Zwrot ma jednak najczęściej nastąpić w okresie dłuższym niż 5 lat licząc od zakończenia realizacji projektu.

Badania wykazały, że wielu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego uważa, że inwestycje z zakresu budowy i przebudowy infrastruktury służącej do produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych są opłacalne. Ok. 58% przedstawicieli JST stwierdziło, że koszty takiej inwestycji zawsze lub zazwyczaj się zwracają. Według niemal 3/5 respondentów koszty takiej inwestycji zwracają się najczęściej w okresie od 7 do 10 lat po jej zakończeniu. Spośród tych przedstawicieli samorządów, którzy odpowiedzieli na pytanie o kwotę przychodu/oszczędności z realizacji takiej inwestycji uzyskiwanej w ciągu 5 lat od jej zakończenia większość (24%) uznała, że spodziewany przychód wynosi maksymalnie 10 tys. zł.

Dość duża jest niepewność co do rzeczywistej rentowności projektów z zakresu OZE. Na zmniejszenie opłacalności tych przedsięwzięć wpływ ma niepewność (ryzyko) co do kosztu wytworzenia energii (kosztu paliwa), kosztu sprzedaży energii elektrycznej lub ciepła do sieci. Inne ryzyko (omówione w dalszej części raportu) związane jest z przepisami ustawy o odnawialnych źródłach energii¹⁹⁶. Niepewność potwierdzają wyniki badań ilościowych, z których wynika, że podmioty realizujące inwestycje z zakresu OZE mają trudności w oszacowaniu wysokości przychodów jakie mogą uzyskać dzięki zrealizowaniu takiej inwestycji.

Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

Najważniejsze problemy dotyczące finansowania tego typu projektów związane są z niepewnością co do obowiązujących przepisów prawnych a także planowanych w nich zmian.

W najnowszym bowiem projekcie nowelizacji Ustawy o odnawialnych źródłach energii¹⁹⁷ datowanym na 13 lipca 2015 r. proponuje się zmiany dotyczące taryf gwarantowanych (FIT) sprzedaży energii z

¹⁹⁶ Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

¹⁹⁷ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12272506/12290000/12290001/dokument174118.pdf>

mikroinstalacji do 10 Kw¹⁹⁸. Zmiany te są korzystniejsze dla właścicieli mikroinstalacji OZE. Ingerują jednak w podstawowe zasady funkcjonowania taryf gwarantowanych przez co mogą umożliwić zmianę wsparcia co roku. Jest to niezgodne z założeniem gwarancji wysokości wsparcia przez 15 lat. W nowelizacji wskazano bowiem, że minister odpowiedzialny za sprawy gospodarki będzie odpowiedzialny za ustalanie ceny zakupu energii elektrycznej z mikroinstalacji w cyklu rocznym¹⁹⁹. Podkreśla się, że w projekcie nowelizacji ustawy o OZE nie ma zapisów gwarantujących stałą cenę dla producentów energii elektrycznej. Zwraca się uwagę na brak uzasadnienia dla tego typu zapisów, ponieważ zarówno nakłady inwestycyjne jak i koszty eksploatacji nie ulegną zmianie w sposób istotny. Zaś wprowadzenie tego zapisu niepotrzebnie zwiększy ryzyko inwestycyjne.

Wszystkie inwestycje w OZE uruchomione od stycznia 2016 roku będą podlegały nowym zasadom – aukcyjnym. W nowym systemie wsparcia inwestycji wykorzystujących OZE, wielkość przyrostu nowych mocy w OZE będzie zależała od decyzji administracji państwowej. To Ministerstwo Gospodarki, Urząd Regulacji Energetyki i Rada Ministrów będą decydowały, ile w danym roku zakontraktować energii elektrycznej w aukcjach. Oferenci reprezentujący różne technologie – wiatrowe, słoneczne, biomasowe, biogazowe i wodne – będą ze sobą konkurować²⁰⁰. Ryzyko wynika z braku informacji dotyczących systemu aukcyjnego. Od stycznia 2016 r. mają być organizowane aukcje, co najmniej jedna w roku. Niewiadomo jednak jaki ma być wolumen akcji, jakie będą ceny referencyjne dla poszczególnych technologii oze albo jaką ilość energii w ramach aukcji będzie mogła pochodzić z technologii opartych o siły natury, które pracują mniej niż 4000 godzin w roku (4000 MW/MWh/rok). Ten ostatni element budzi uzasadnione wątpliwości, bo ograniczanie puli aukcji dla technologii wiatrowych, słonecznych czy wodnych, może być sprzeczne z zasadą neutralności technologicznej.

W badaniach ewaluacyjnych wskazuje się także, że przyczyną problemów w dostępie do finansowania dłużnego dla inwestujących w odnawialne źródła energii są²⁰¹:

- wysoki poziom złożoności i kompleksowości tego rodzaju inwestycji (np. różnego rodzaju technologie dla tego określonego paliwa, problem dostępu czy ceny paliwa) utrudniający bankom (zwłaszcza uniwersalnym) ocenę wiarygodności przedsięwzięcia;
- niepewność co do rentowności tego typu projektów (ta niepewność zauważalna jest w przedstawionych wyżej wynikach badań ankietowych);
- struktura pasywów polskich banków komercyjnych.

4.5.2 Charakterystyka grup docelowych

Informacje wstępne

Beneficjentami Działania 4.1. zgodnie z SZOOP mogą być:

- jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia,
- jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną,
- jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną,
- kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych.

¹⁹⁸ IEO ocenia projekt nowelizacji Ustawy o OZE, <http://odnawialneźrodlaenergii.pl/oze-aktualnosci/item/2000-ieo-ocenia-projekt-nowelizacji-ustawy-o-oze>

¹⁹⁹ Co z taryfami gwarantowanymi w nowelizacji Ustawy o OZE?,

²⁰⁰ A. Sekściński, Co zmieniła Ustawa o odnawialnych źródłach energii?, <http://csr.forbes.pl/ustawa-o-oze-w-polsce-co-sie-zmienilo-,artykuly,197687,1,1.html>

²⁰¹ Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014-2020, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2014.

Beneficjentami Działania 4.2. zgodnie z SZOP mogą być:

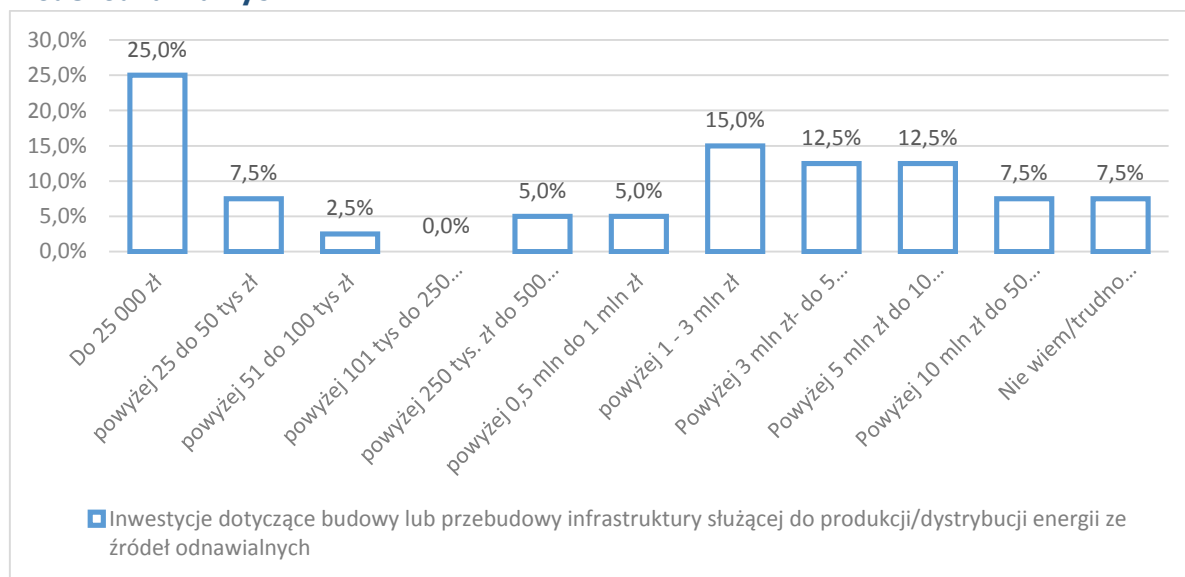
- spółki prawa handlowego, w których większość udziałów lub akcji posiadają jednostki samorządu terytorialnego lub ich związek,
- mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa (zgodnie z definicją zawartą w Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu).

Zgodnie z danymi Banku Danych Lokalnych²⁰² na koniec 2014 r. na terenie województwa lubelskiego działalność prowadziło 164 510 mikro przedsiębiorstw, 5 713 małych, 1253 średnich przedsiębiorstw oraz 146 dużych. Spośród nich działalność w dziale 35 PKD tj. wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych.

Dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją podobnych projektów

Z badań jakościowych (wywiadu grupowego z przedstawicielami gmin województwa lubelskiego) wynika, że samorzady w województwie lubelskim mają duże doświadczenia związane z przedsięwzięciami polegającymi na instalacji kolektorów słonecznych na budynkach użyteczności publicznej lub budynkach mieszkańców. Średni koszt tych inwestycji z punktu widzenia pojedynczego odbiorcy wynosił 8-11 tys. zł, z czego kilkanaście procent było pokrywane przez mieszkańców. Zdaniem przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego zwiększenie tego udziału przyczyniłoby się do spadku zainteresowania wśród mieszkańców. Maksymalna kwota, którą mieszkańcy są w stanie przeznaczyć na kolektory słoneczne wynosi – według respondentów – 2,5 tys. zł. Żadna z gmin, których przedstawiciele brali udział w wywiadzie nie budowała farm solarnych lub wiatrowych. Gminy udostępniły jedynie tereny pod takie inwestycje.

Rysunek 24. Średni koszt inwestycji jednostek samorządu terytorialnego z zakresu budowy lub przebudowy infrastruktury służącej do produkcji/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych



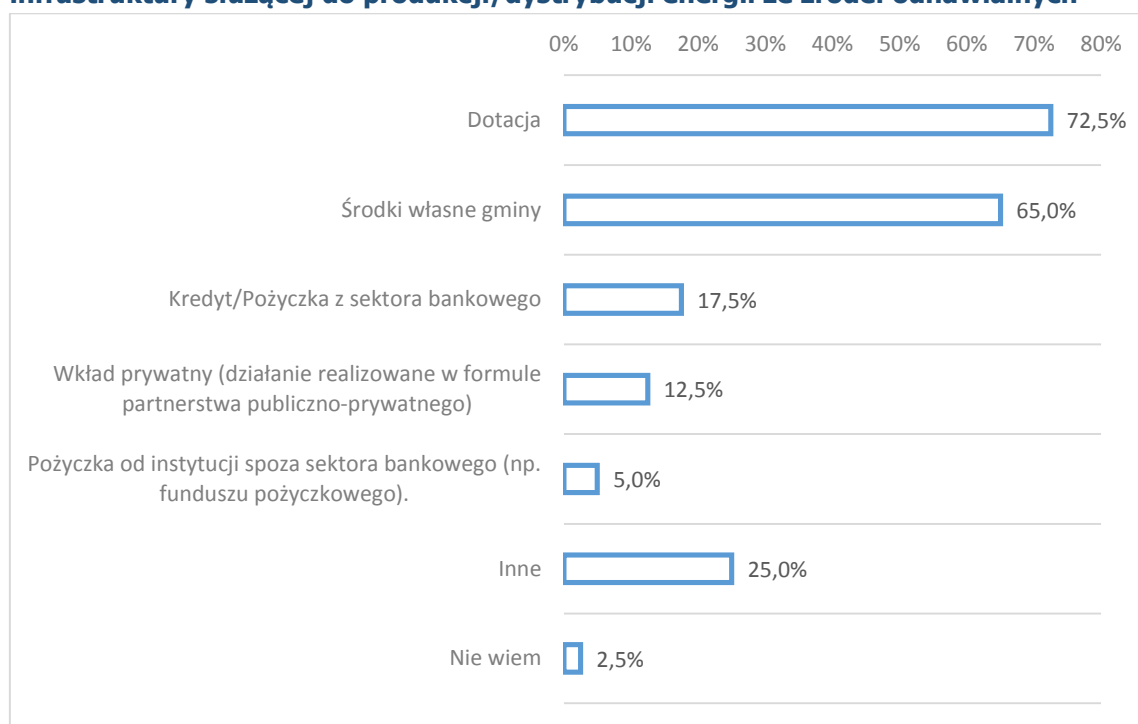
Źródło: Badanie ankietowe JST-CAWI/CATI, N=80

²⁰² Bank Danych Lokalnych, WWW.stat.gov.pl/bdl

Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród jednostek samorządu terytorialnego wynika, że 36% wszystkich badanych samorządów zrealizowało w ciągu ostatnich trzech lat inwestycje z zakresu budowy lub przebudowy infrastruktury służącej do produkcji/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych. Średni koszt inwestycji jednostek samorządu terytorialnego z zakresu budowy lub przebudowy infrastruktury służącej do produkcji/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych był bardzo zróżnicowany. Były to albo stosunkowo niewielkie inwestycje (o kosztach wynoszących co najwyżej 25 tys. zł) lub duże inwestycje, z kosztami wynoszącymi ponad 1 mln zł.

Do sfinansowania 2/3 przedsięwzięć wykorzystano środki własne. Udział środków własnych w tego typu inwestycjach najczęściej nie przekracza 30%.

Rysunek 25. Źródła, z jakich w ciągu ostatnich trzech lat jednostki samorządu terytorialnego sfinansowały inwestycje z zakresu z zakresu budowy lub przebudowy infrastruktury służącej do produkcji/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych



Źródło: Badanie ankietowe JST-CAWI/CATI, N=80

Ważnym źródłem finansowania przedsięwzięć jednostek samorządu terytorialnego z zakresu budowy lub przebudowy infrastruktury służącej do produkcji/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych były dotacje, wykorzystane przez niemal 3/4 samorządów. Według 17,5% przedstawicieli samorządów do sfinansowania jednostek OZE wykorzystano kredyt lub pożyczkę z banku.

Niemal 8 na 10 jednostek samorządu terytorialnego nie ubiegało się w ciągu ostatnich trzech lat o kredyt/pożyczkę na realizację inwestycji polegającej na budowie lub przebudowie infrastruktury służącej do produkcji/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych.

Badania przeprowadzone wśród JST, które były beneficjentami Działania 6.2 RPO WL na lata 2007-2013 pokazały, że podmioty te w celu sfinansowania wkładu własnego korzystały ze środków własnych. Na takie źródło wskazało bowiem ponad 65% badanych. Niewiele ponad 11% skorzystało z kredytu komercyjnego. Podmioty, które nie skorzystały z kredytu wskazywały, że nie miały takiej potrzeby. W poprzednim okresie programowania funkcjonowało rozwiązanie polegające na tym, że

przynajmniej 1% wartości zadania musiał być sfinansowany ze środków budżetu samorządu terytorialnego. Wynikało to z faktu, że w przypadku projektów, gdzie beneficjentami ostatecznymi byli mieszkańcy żadne środki nie mogły funkcjonować poza budżetem jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego zawierano umowy z mieszkańcami dotyczące użyczenia lub dzierżawy, po czym mieszkańcy wpłacali środki finansowe na wyodrębnione konta i środki te stawały się środkami budżetowymi i mogły stanowić wkład własny gminy. Gmina dokładała własne środki do kosztów zarządzania, kosztów przygotowania dokumentacji technicznej. Natomiast koszty montażu w 15% były pokrywane przez mieszkańców. Ostatecznie zatem wkład gminy wynosił 15% wartości projektu. Zastosowanie mechanizmu polegającego na partycypacji mieszkańców w kosztach projektu powodowało, że gminy nie miały problemów z zapewnieniem wkładu własnego.

W opinii przedstawiciela Urzędu Marszałkowskiego w przypadku gdyby w poprzednim okresie programowania wsparcie zamiast w formach bezzwrotnych było udzielane w formach zwrotnych to zainteresowanie potencjalnych beneficjentów byłoby mniejsze. Wynikałoby to w głównej mierze ze stosowania montażu finansowego wykorzystującego środki mieszkańców oraz z tego, że część pożyczki musiałaby być spłacana przez mieszkańców. Mieszkańcy zatem musieliby w większym stopniu partycypować w projekcie.

Z badań jakościowych (wywiadów przeprowadzonych z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w dziale 35 PKD) wynika, że przedsiębiorcy mają niewielkie doświadczenie w realizacji inwestycji dotyczących budowy infrastruktury do wytwarzania lub przesyłania energii ze źródeł odnawialnych. W ciągu bowiem ostatnich 3 lat tylko dwie spośród 10 firm zrealizowały takie inwestycje. W obu przypadkach były to projekty dotyczące budowy farmy fotowoltaicznej. Wskazywanymi źródłami finansowania tego typu inwestycji były środki z: Regionalnego Programu Operacyjnego, pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, kredyty komercyjne, środki własne.

Podczas wywiadów przeprowadzonych z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w dziale 35 PKD wskazano, że główne problemy dotyczące realizacji inwestycji w obszarze OZE związane są z niejasnością przepisów prawnych. Wskazali oni, że uchwalona niedawno Ustawa o Odnawialnych Źródłach Energii jest wciąż zmieniana i nikt nie wie jaki będzie miała ostatecznie kształt. Inwestycje w OZE to inwestycje od kilkunastu do kilkuset milionów złotych. Przedsiębiorcy nie chcą ryzykować pieniędzy. Spadek wartości certyfikatów spowodował, że firmy które już prowadzą działalność, bo zdążyły zrealizować inwestycje, przewidują, że zwrot inwestycji odsuwa się w czasie. Z planowanych w większości przypadków 7-8 lat, teraz jest około 9, niektórzy wskazują, że inwestowanie teraz nie ma sensu, ponieważ środki zwróciłyby się dopiero za lat 20. Istnieją obawy przed planowanym systemem aukcyjnym. Nikt nie wie jak to będzie działać, czy będzie się w ogóle opłacało. Bez ustabilizowania się sytuacji nie będą podejmować decyzji o jakichkolwiek inwestycjach.

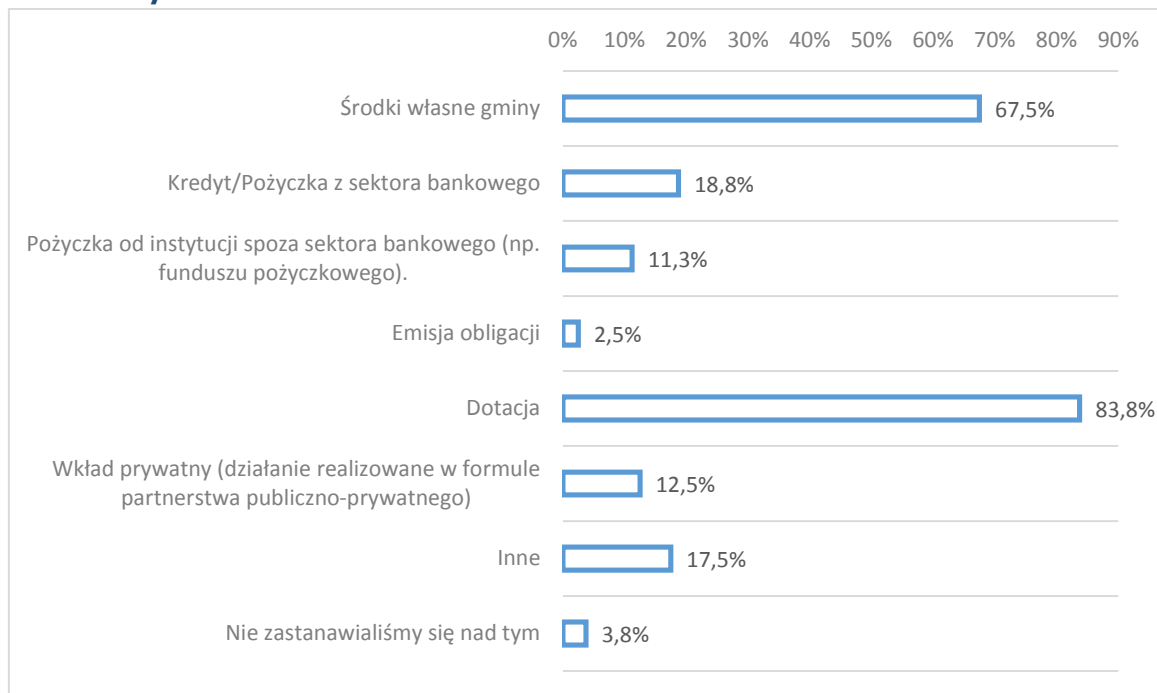
Zwrócono także uwagę na zbliżające się wybory parlamentarne, które mogą doprowadzić do zmiany partii rządzącej, a co za tym idzie nie wiadomo jakie będą decyzje dotyczące oze w Polsce.

Plany inwestycyjne

Aż 71% jednostek samorządu terytorialnego zamierza w ciągu najbliższych 3 lat podjąć działania z zakresu inwestycji dotyczących budowy lub przebudowy infrastruktury służącej do produkcji/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych. Te jednostki, które nie planują realizacji takiej inwestycji nie mają wystarczających środków finansowych.

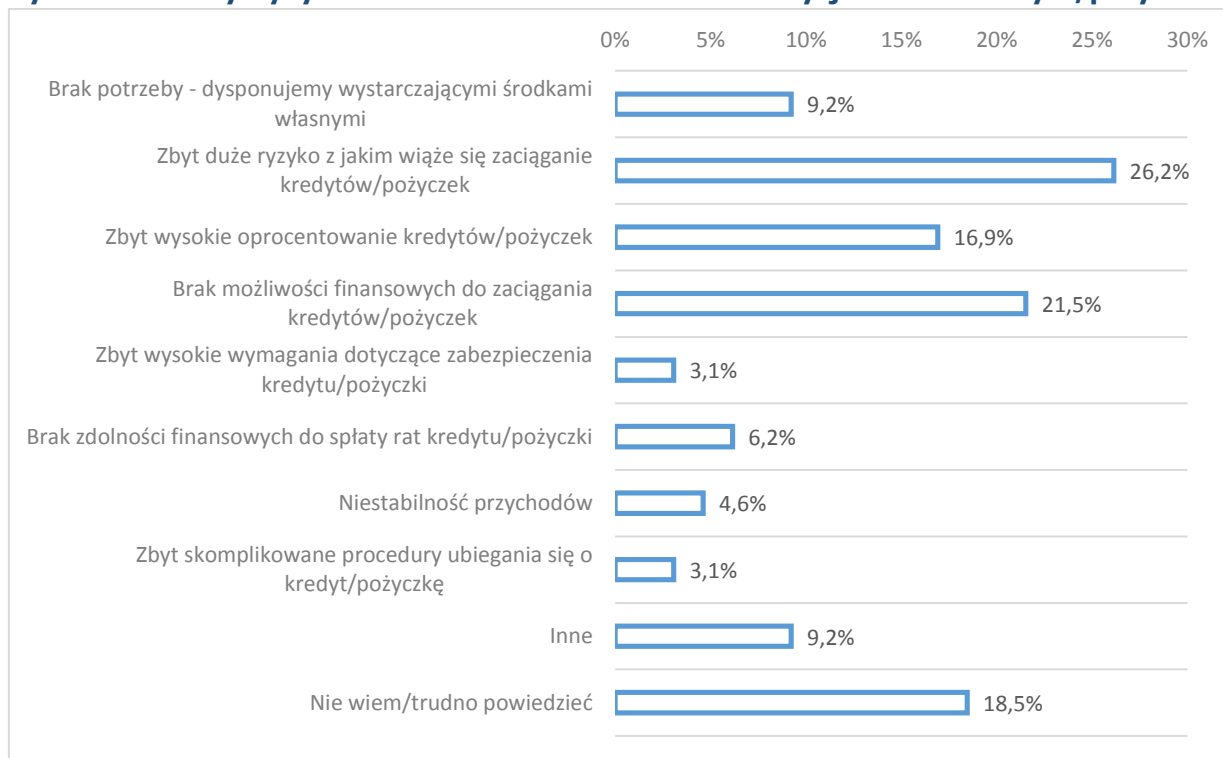
Z badania CAWI/CATI z jednostkami samorządu terytorialnego wynika, że większość samorządów planuje sfinansować inwestycje dotyczące budowy lub przebudowy infrastruktury służącej do produkcji/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych z dotacji (ponad 80% jednostek).

Rysunek 26. Źródła, z jakich JST planują sfinansować inwestycje dotyczące budowy lub przebudowy infrastruktury służącej do produkcji/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet z jednostkami samorządu terytorialnego, pytanie wielokrotnego wyboru – wartości nie sumują się do 100%, N=80

Rysunek 27. Przyczyny braku zamiaru finansowania inwestycji w OZE z kredytu/pożyczki



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet z jednostkami samorządu terytorialnego, pytanie wielokrotnego wyboru – wartości nie sumują się do 100%, N=65

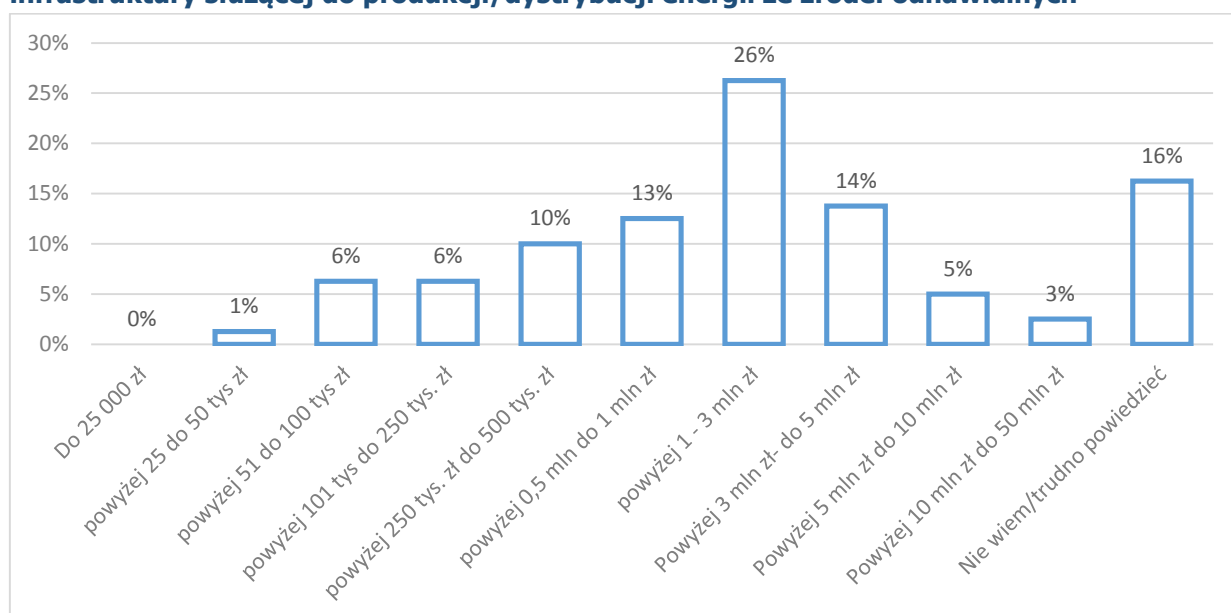
W 2/3 samorządów (Rysunek 26) w finansowaniu wykorzystane zostaną środki własne JST. Z kredytu lub pożyczki z sektora bankowego zamierza skorzystać ok. 19% jednostek, a z pożyczki spoza tego sektora – zaledwie 11% jednostek.

Przedstawiciele JST charakteryzowała wysoka awersja w korzystaniu z instrumentów pożyczkowych w związku z finansowaniem inwestycji w OZE. Ponadto co piąta JST zadeklarowała, iż nie ma potencjału do zaciągania dalszych zobowiązań finansowych. Szczegółowe dane dotyczące przyczyn braku zamiaru korzystania z kredytu/pożyczki w związku z realizacją inwestycji w OZE przedstawia Rysunek 27.

Kwota, jaką większość jednostek samorządu terytorialnego zamierza w ciągu najbliższych dwóch lat przeznaczyć na inwestycję z zakresu budowy lub przebudowy infrastruktury służącej do produkcji/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych wynosi najczęściej od 1 mln zł do 3 mln zł. Ok. 1/4 samorządów jest skłonna przeznaczyć środki w takiej wysokości. W ponad 1/3 przypadków kwota przeznaczona na infrastrukturę OZE będzie niższa niż 1 mln zł (ale nie mniejsza niż 25 tys. zł), a w 1/5 przypadków – wyższa niż 3 mln zł.

Z wywiadu grupowego wynika, że gminy zainteresowane są przede wszystkim instalacjami wykorzystującymi energię słoneczną. Warto dodać, że jedna z gmin, której przedstawiciel brał udział w wywiadzie grupowym ma plan (choć jeszcze nie skonkretyzowany) budowy farmy solarnej lub wiatrowej.

Rysunek 28. Kwota, jaką jednostki samorządu terytorialnego zamierzają w ciągu najbliższych dwóch lat przeznaczyć na inwestycję z zakresu budowy lub przebudowy infrastruktury służącej do produkcji/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet z jednostkami samorządu terytorialnego, pytanie wielokrotnego wyboru – wartości nie sumują się do 100%, N=80

Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa to zdaniem części respondentów Odnawialne Źródła Energii przestały się opłacać a realizacja inwestycji jest możliwa tylko i wyłącznie wtedy gdy widzi się możliwość uzyskania korzyści i zwrotu zainwestowanych środków. W tak niepewnej sytuacji przedsiębiorcy nie chcą ryzykować swoim kapitałem. Podczas wywiadów przeprowadzonych z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w dziale 35 PKD zwrócono uwagę, że finansowanie tak dużych inwestycji wymaga zarówno środków dotacyjnych, środków własnych jak i środków komercyjnych. Respondenci nie wyobrażają sobie realizacji tego typu inwestycji w sytuacji braku dofinansowania rządu przynajmniej 50%. Nie są zainteresowani pożyczkami na realizację tego typu projektów.

Przedsiębiorcy mają świadomość tego, że w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 będą środki na realizację projektów z zakresu odnawialnych źródeł energii. Interesują się tym i liczą na to, że będą dotacje.

Część firm, które planuje inwestycje to firmy powstałe specjalnie po to aby realizować inwestycje. Nie zatrudniają w związku z tym w tej chwili żadnych pracowników i nie prowadzą innej działalności. Pozostałe firmy, to firmy zajmujące się produkcją lub dystrybucją energii i ciepła.

4.5.3. Strategia inwestycyjna

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

Do argumentów przemawiających za zastosowaniem instrumentów finansowych w Działaniu 4.1 można zaliczyć:

- **W różnych źródłach wskazuje się, że projekty z tego zakresu są projektami dochodowymi (rentownymi)**²⁰³. Ta cecha jest w niektórych badaniach traktowana jako podstawowy argument za wprowadzeniem instrumentów finansowych w tym obszarze²⁰⁴. Projekty mogą prowadzić do uzyskania przez beneficjentów nowych źródeł przychodów (sprzedaż energii lub ciepła do sieci), zwiększenia dotychczasowych przychodów lub obniżki kosztów bieżących (produkcja energii na własne potrzeby). Wygenerowany strumień pieniądza (w postaci przychodu lub oszczędności) może zostać wykorzystany do spłaty zaciągniętego zobowiązania²⁰⁵. Warto zauważyć, że w badaniu ewaluacyjnym Działania 9.4 „Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wskazuje się, że z uwagi na wysoką zyskowność większości inwestycji z tego Działania, wsparcie o charakterze dotacyjnym nie jest optymalną formą interwencji publicznej. W związku z tym występuje ryzyko wystąpienia jałowej straty, czyli dofinansowania inwestycji, która miałyby szansę na realizację także bez otrzymania dotacji ze środków publicznych²⁰⁶. W innych badaniach wskazuje się jednak, że zmniejszenie wysokości dotacji dla części dofinansowanych projektów mogłoby oznaczać brak możliwości ich realizacji²⁰⁷.
- Opłacalność przedsięwzięć w odnawialne źródła energii zależy od krajowego systemu wsparcia opartego obecnie na świadectwach pochodzenia i ewentualnych zmian w tym systemie (wprowadzenia systemu aukcyjnego). Z niektórych analiz wynika np., że w ramach systemu aukcyjnego najbardziej konkurencyjne mogą być np. instalacje biomasowe i – w mniejszym stopniu – energetyka wiatrowa. Ta ostatnia branża może być obciążona dużym ryzykiem²⁰⁸. Opłacalność zrealizowanych już inwestycji została w pewnym stopniu potwierdzona w badaniach ilościowych

²⁰³ Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

²⁰⁴ Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

²⁰⁵ Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

²⁰⁶ 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.

²⁰⁷ Analiza korzyści i ograniczeń przy zastosowaniu inżynierii finansowej jako instrumentu wsparcia projektów inwestycyjnych w zakresie energetyki, Ecorys na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2012 cyt. za Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020. Raport Końcowy, PAG Uniconsult, Warszawa 2014.

²⁰⁸ M. Ligus, *Zrównoważony rozwój systemu elektroenergetycznego Polski – analiza opłacalności i możliwości rozwoju energetyki odnawialnej*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2405846.

- Wskazywana w innych badaniach wysoka skłonność przedsiębiorców do korzystania z instrumentów zwrotnych przy finansowaniu tego rodzaju projektów²⁰⁹.
- Podniesienie konkurencyjności podmiotów realizujących dany projekt dzięki realizacji tego typu inwestycji²¹⁰.
- Wymuszanie efektywności finansowej przez tego typu instrumenty²¹¹.
- Mała liczba „trudnych” pożyczek na co zwracano uwagę w badaniach jakościowych.

Do argumentów przemawiających przeciwko zastosowaniu instrumentów finansowych wspólnych dla Działania 4.1 i 4.2 można zaliczyć:

- Istnienie programów dofinansowania odnawialnych źródeł energii z innych instytucji – Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie, Banku Ochrony Środowiska oraz Banku BGŻ. W przypadku zastosowania mechanizmów zwrotnych doszłoby do konkurencji z powyższymi źródłami. Pomoc z regionalnego programu operacyjnego musiałaby być zatem oferowana na korzystniejszych warunkach niż pomoc z funduszy, która ma bardziej preferencyjny charakter niż dofinansowanie ze środków banków komercyjnych²¹².
- Brak dużych doświadczeń z wdrażaniem instrumentów zwrotnych w obszarze OZE. W perspektywie 2007-2013 wsparcie ze środków Unii Europejskiej w tym obszarze udzielane było w formach bezzwrotnych.
- Brak notyfikowanego programu pomocowego dotyczącego udzielania pomocy publicznej na odnawialne źródła energii w ramach regionalnych programów operacyjnych. Niepewność dotycząca możliwości uznania przez Komisję Europejską części wsparcia udzielanego w obszarze oze za niedozwoloną pomoc publiczną.

Do argumentów przemawiających przeciwko zastosowaniu instrumentów finansowych specyficznych dla Działania 4.1 można zaliczyć:

- Przedsięwzięcia przewidziane do wsparcia w ramach Działania nie są traktowane w gminach jako priorytetowe, a więc takie, które uzasadniałyby zaciąganie pożyczki. Można zatem uznać, że wsparcie dotacyjne będzie dla samorządów atrakcyjniejsze od wsparcia zwrotnego.
- Brak zainteresowania gmin korzystaniem ze zwrotnych form wsparcia na inwestycje z zakresu OZE. Dotacja w tym konkretnym przypadku jest najrozsądniejszą formą wsparcia. Wynika to w głównej mierze ze stanu ich finansów czyli wysokiego poziomu zadłużenia. Dla niektórych gmin problemem może być nawet wygenerowanie środków na 5% wkład własny pomimo, że ten wkład może pochodzić z własnego budżetu, ale też kredytu i pożyczki.
- Stosunkowo długi okres zwrotu z inwestycji
- Dotacja w przypadku inwestycji w OZE wywołuje efekt zachęty: Żadna z JST nieskutecznie ubiegających się o wsparcie z Działania 6.2 RPO WL 2007-2013 nie zrealizowała projektu. Przedstawiciele samorządów zapytania dlaczego nie skorzystali z pożyczki lub kredytu bankowego na realizację inwestycji twierdzili, że są niechętni do kolejnych zobowiązań, gdyż spłacają raty wcześniejszych kredytów, pożyczek lub raty leasingowe. Wskazywano również na zbyt wysokie oprocentowanie kredytów/pożyczek, zbyt duże ryzyko z jakim wiąże się

²⁰⁹ Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

²¹⁰ Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

²¹¹ 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.

²¹² Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

zaciąganie kredytów/pożyczek, a także oczekiwanie wsparcia bezwrotnego. W przypadku braku dotacji 58% JST planujących inwestycje w OZE odłoży inwestycję w czasie w przypadku nieuzyskania wsparcia dotacyjnego, 40% w ogóle zrezygnuje z przedsięwzięcia a 13% ograniczy w takiej sytuacji skalę inwestycji.

Do argumentów przemawiających przeciwko zastosowaniu instrumentów finansowych specyficznych dla Działania 4.2 można zaliczyć:

- Ustawa o odnawialnych źródłach energii nie przewiduje tak korzystnych rozwiązań, jak zakładali wcześniej wnioskodawcy. Licząc na bardzo korzystne warunki uzyskania wsparcia sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych (warto przy tym zaznaczyć, że ok. 80% wniosków uwzględniało sprzedaż energii produkowanej w instalacjach OZE, a wartość projektów wynosiła kilka milionów złotych) przedsiębiorcy początkowo złożyli stosunkowo dużo wniosków w ramach schematu B Działania 1.4. Ostatecznie jednak w czerwcu 2015 r. wielu wnioskodawców wycofywało swe wnioski albo rozwiązywało podpisaną wcześniej umowę. Główną przyczyną był brak możliwości uzyskania dofinansowania z sektora bankowego i w związku z tym udokumentowania wkładu własnego. Pewnym problemem były również trudności związane z uzyskaniem niezbędnej koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w instalacjach odnawialnych źródeł energii wydawanej na szczeblu centralnym, przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.
- Brak pewności co do rzeczywistej rentowności zrealizowanych projektów. Na zmniejszenie opłacalności tych przedsięwzięć wpływ ma niepewność (ryzyko) co do kosztu wytworzenia energii (kosztu paliwa), kosztu sprzedaży energii elektrycznej lub ciepła do sieci. Inne ryzyko związane jest z brakiem pewności co do ostatecznego kształtu krajowego systemu wsparcia produkcji energii ze źródeł odnawialnych i jego skuteczności²¹³.

Proponowane instrumenty

Przeprowadzona analiza pokazała, że projekty zarówno w ramach Działania 4.1 jak i 4.2 powinny być wspierane za pomocą dotacji.

²¹³ Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

4.6 Działania 5.2 Efektywność energetyczna sektora publicznego i 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego

4.6.1 Charakterystyka projektów

Celem Działania 5.2 Efektywność energetyczna sektora publicznego jest poprawa efektywności wykorzystania energii w sektorze budownictwa, w budynkach użyteczności publicznej poprzez realizację wielokierunkowych i kompleksowych zadań w różnych dziedzinach, tj. ogrzewaniu, wentylacji, chłodzeniu, przygotowaniu ciepłej wody i oświetleniu pomieszczeń; jak również szersze wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych. Działania związane z modernizacją energetyczną budynków (użyteczności publicznej, w tym będących w zasobie JST) będą promowały jej kompleksowy wymiar (tzw. głęboka kompleksowa modernizacja oparta o system monitorowania i zarządzania energią).

Celem Działania 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego jest z kolei poprawa efektywności wykorzystania energii w sektorze budownictwa, w wielorodzinnych budynkach mieszkaniowych poprzez realizację wielokierunkowych i kompleksowych zadań w różnych dziedzinach, tj. ogrzewaniu, wentylacji, chłodzeniu, przygotowaniu ciepłej wody i oświetleniu pomieszczeń; jak również szersze wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych. W związku z powyższym działania związane z modernizacją energetyczną budynków (wielorodzinnych budynków mieszkalnych, w tym także będących w zasobie JST) będą promowały jej kompleksowy wymiar (tzw. głęboka kompleksowa modernizacja oparta o system monitorowania i zarządzania energią).

W ramach Działań 5.2 i 5.3 wspierane będą między innymi projekty polegające na:

- 1) **głębokiej termomodernizacji**²¹⁴, w przypadku Działania:
 - 5.2 – **obiektów użyteczności publicznej**²¹⁵, w tym będących w zasobie JST (m.in. szpitali, szkół),

²¹⁴ Głęboka kompleksowa modernizacja energetyczna budynku, rozumiana jako kompleksowa termomodernizacja, zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U z 2014 r., poz. 712), oznacza przedsięwzięcie wpływające na poprawę efektywności energetycznej budynku, którego przedmiotem jest: a) ulepszenie w wyniku, którego następuje zmniejszenie zapotrzebowania na energię końcową dostarczaną do budynku na potrzeby ogrzewania i przygotowania ciepłej wody użytkowej, b) ulepszenie w wyniku, którego następuje zmniejszenie strat energii pierwotnej w lokalnych sieciach ciepłowniczych oraz zasilających je lokalnych źródłach ciepła, jeżeli budynki do których dostarczana jest z tych sieci energia, spełniają wymagania w zakresie oszczędności energii i izolacyjności cieplnej, określone w przepisach techniczno-budowlanych, lub zostały podjęte działania mające na celu zmniejszenie zużycia energii dostarczanej do tych budynków, c) wykonanie przyłącza technicznego do scentralizowanego źródła ciepła, w związku z likwidacją lokalnego źródła ciepła, w wyniku czego następuje zmniejszenie kosztów pozyskania ciepła dostarczanego do budynku, d) całkowita lub częściowa zamiana źródeł energii na źródła odnawialne lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji. W przypadku ulepszenia polegającego na poprawie izolacyjności cieplnej przegród, powinny być spełnione minimalne wymagania dotyczące oszczędności energii i izolacyjności cieplnej określone w przepisach techniczno-budowlanych. Przez przepisy techniczno-budowlane rozumie się rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.).

W przypadku tzw. głębokiej kompleksowej modernizacji energetycznej budynku przedsiębiorstwa obligatoryjnym elementem projektu jest założenie licznika ciepła, chłodu, ciepłej wody użytkowej. Stanowi to koszt kwalifikowalny, a także termostatów i zaworów podpionowych, które również stanowią koszt kwalifikowalny.

²¹⁵ Wsparcie projektów inwestycyjnych dotyczących głębokiej kompleksowej modernizacji budynków obejmuje takie elementy jak: ocieplenie obiektu, wymiana okien, drzwi zewnętrznych; energooszczędne oświetlenia; przebudowa systemów grzewczych (wraz z wymianą i przyłączeniem źródła ciepła na bardziej efektywne energetycznie i ekologiczne); instalacja systemów chłodzących, w tym również z zastosowaniem OZE; przebudowa systemów wentylacji i klimatyzacji, zastosowanie automatyki

- 5.3 – **wielorodzinnych budynków mieszkalnych**²¹⁶;
- 2) **zmianie wyposażania ww. obiektów** w urządzenia o najwyższej, uzasadnionej ekonomicznie, klasie efektywności energetycznej, np.:
- ocieplenie obiektów,
 - wymiana drzwi i okien,
 - modernizacja systemów grzewczych wraz z wymianą źródła ciepła na zasilane OZE (z wyłączeniem indywidualnych źródeł ciepła),
 - modernizacja systemów wentylacji, klimatyzacji, włącznie z systemami zarządzania energią;
- 3) **generacji rozproszonej**, poprawiającej sprawność wytwarzania ciepła przez zmianę źródeł ciepła m.in. na jednostki wysokosprawnej kogeneracji (w ramach kompleksowej głębokiej termomodernizacji budynków).

Rentowność projektów

Termomodernizacja budynków wiąże się z poniesieniem kosztów finansowych, które dopiero w przyszłości będą przynosić efekty w postaci oszczędności eksploatacyjnych²¹⁷. Zaoszczędzone środki na kosztach utrzymania mogą zostać przeznaczone na spłatę rat kredytu lub pożyczki. Występują tu korzyści dwojakiego rodzaju – osiągnięciu określonego efektu ekologicznego towarzyszy wymierny efekt ekonomiczny. Działania ukierunkowane na efektywniejsze korzystanie z zasobów, w tym wzrost efektywności energetycznej znajdują się zatem w interesie beneficjenta²¹⁸.

O opłacalności termomodernizacji świadczą w pewnym stopniu wyniki badań ilościowych. Opłacalność zrealizowanych już inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej została bowiem potwierdzona przez beneficjentów działań 8.1, 8.2 i 8.3 RPO na lata 2007-2013. Aż 8 z 10 respondentów badania CATI/CAWI (wśród których przeważali pracownicy jednostek samorządu terytorialnego) uznała – z większą lub mniejszą pewnością – że projekt zrealizowany przez reprezentowany przez nich podmiot generuje już przychody (przynosi korzyści finansowe w postaci dochodu, obniżenia dotychczasowych kosztów etc). 7 z 10 respondentów przewiduje, że pieniądze zainwestowane w projekt zwrócą się. W trzech przypadkach okres zwrotu ma wynieść 4-5 lat. Pozostałych czterech respondentów zakładających zwrot z projektu uważa, że zainwestowane środki zwrócą się po ponad 5 latach. Opłacalność zrealizowanych już inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków została również potwierdzona przez przedstawicieli podmiotów, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach działań 8.1, 8.2 i 8.3 RPO na lata 2007-2013 (choć należy zaznaczyć, że w większości przypadków były to projekty o zakresie węższym niż zakładano w złożonym wniosku). Aż 5 z 6 respondentów badania CATI/CAWI uznała – z większą lub mniejszą pewnością – że te projekty generują już przychody (przynosi korzyści finansowe w postaci dochodu,

pogodowej; zastosowanie systemów zarządzania budynkiem; budowa lub przebudowa wewnętrznych instalacji odbiorczych oraz likwidacją dotychczasowych źródeł ciepła; instalacja mikrokogeneracji lub mikrotrigeneracji na potrzeby własne; instalacja OZE w modernizowanych energetycznie budynkach, lub jeśli to wynika z przeprowadzonego audytu energetycznego, w budynkach spełniających normy określone w nowelizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r., w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki oraz ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz.690, z późn.zm.); opracowanie projektów modernizacji energetycznej stanowiących element projektu inwestycyjnego; instalacja indywidualnych liczników ciepła, chłodu oraz ciepłej wody użytkowej; instalacja zaworów podpionowych i termostatów, tworzenie zielonych dachów i „żyjących, zielonych ścian”.

²¹⁶ Przez budynek mieszkalny należy rozumieć budynek przeznaczony na cele mieszkalne zajęty przez lokale mieszkalne.

²¹⁷ R. Stachniewicz, *Metody oceny efektywnej grubości docieplania ścian zewnętrznych*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2012, nr 3, s. 103.

²¹⁸ Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

obniżenia dotychczasowych kosztów etc). 5 z 8 respondentów przewiduje, że pieniądze zainwestowane w projekt zwrócą się. Zwrot ma jednak nastąpić w okresie dłuższym niż 5 lat licząc od zakończenia realizacji projektu.

Inwestycje z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej są generalnie postrzegane przez jednostki samorządu terytorialnego jako opłacalne. W badaniu CAWI/CATI aż 2/3 przedstawicieli JST stwierdziło, że koszty takich inwestycji zawsze lub zazwyczaj się zwracają. Według 3/5 respondentów koszty takich inwestycji zwracają się najczęściej w okresie od 4 do 10 lat po jej zakończeniu, a według co piątego respondenta – w czasie dłuższym. Spośród tych przedstawicieli samorządów, którzy odpowiedzieli na pytanie o kwotę przychodu/oszczędności z realizacji takiej inwestycji uzyskiwanej w ciągu 5 lat od jej zakończenia większość uznała, że spodziewany przychód wynosi maksymalnie 50 tys. zł, przy czym dość często jest to przychód poniżej 10 tys. zł.

Wyniki badań ilościowych świadczą również o opłacalności termomodernizacji budynków mieszkalnych. Według bowiem 27,5% respondentów reprezentujących spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe koszty inwestycji polegających na termomodernizacji zawsze się zwracają, a według ponad połowy tych osób (55%) koszty termomodernizacji zazwyczaj się zwracają. 12% wskazało, że zwrot ten następuje w ciągu trzech lat, 24%- od 4 do 6 lat, 29%- od 7 do 10 lat a 21% uznało, iż okres zwrotu przekracza 10 lat.

W badaniach ewaluacyjnych zauważa się, że przewidziane w analizowanych Działaniach inwestycje związane z wykorzystywaniem wysokosprawnej kogeneracji to w dużej mierze przedsięwzięcia przynoszące zyski. Uznaje się więc za uzasadnione zastosowanie instrumentów zwrotnych (również w połączeniu ze wsparciem dotacyjnym)²¹⁹. Występuje jednak pewna niepewność co do rentowności tych przedsięwzięć. O ich opłacalności w dużym stopniu decydują cena paliwa oraz cena sprzedaży energii elektrycznej^{220, 221}.

Inwestycje termomodernizacyjne charakteryzują się zróżnicowaną kapitałochłonnością (w zależności od skali projektu, jego zakresu, stanu danego budynku) i ryzykiem na poziomie średnim. Źródłem tego ryzyka jest szereg czynników niezależnych od beneficjenta wsparcia (takich jak sezonowość cyklu grzewczego, skracanie sezonu grzewczego – tzw. „ciepłe zimy”), jak i czynniki takie jak sytuacja finansowa beneficjenta (zadłużenie lokatorów na rzecz spółdzielni / wspólnoty, ściągalskość czynszów, stan wpłat na fundusz remontowy).²²² Rentowność inwestycji termomodernizacyjnych jest zatem niepewna co wiąże się z możliwością nieosiągnięcia planowanego poziomu oszczędności w zużyciu energii elektrycznej lub ciepłej²²³. Okres zwrotu może być długi na przykład ze względu na sezonowość osiągniętych korzyści, co w niektórych badaniach uzasadnia potrzebę wprowadzenia niższego oprocentowania w przypadku instrumentów wspierających termomodernizację²²⁴. Rentowność tego typu inwestycji zależy od wielu czynników, takich jak stan wyjściowy budynku,

²¹⁹ Ocena ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014 - 2020 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego - Lubuskie 2020, Agrotec, Warszawa 2015.

²²⁰ Opłacalność zastosowania układu skojarzonego z turbiną gazową i kotłem odzysknicowym w ciepłowni komunalnej, <http://www.itc.polsl.pl/centrum/kogen/materialy/art16.pdf>

²²¹ Analiza ex-ante zawrotności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²²² ECORYS, Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014-2020, UM WM, Kraków 2014

²²³ Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.; Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

²²⁴ Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014-2020, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki.

koszty ogrzewania czy zapotrzebowanie na energię²²⁵. Oczywiście szczegółowa analiza efektywności możliwych do wykonania zabiegów termomodernizacyjnych (oprócz samej analizy energetycznej stanu istniejącego) wykonywana jest w audytach energetycznych^{226, 227}

Okres zwrotu inwestycji termomodernizacyjnych może być dość długi. Według niektórych badań inwestycje termomodernizacyjne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego mogą mieć – zgodnie z audytami energetycznymi – okres zwrotu wynoszący nawet 15-17 lat²²⁸. W badaniach ankietowych wśród JST jedynie co piąty respondent uznał jednak, że okres zwrotu przekroczy 10 lat. Należy jednak pamiętać, że niekoniecznie sama rentowność decyduje o realizacji inwestycji przez gminę. Czynnikiem decydującym o rozpoczęciu termomodernizacji są częściej konkretne potrzeby (np. ocieplenie budynku, wymiana pieca), a więc czynniki o charakterze społecznym²²⁹.

Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

Do problemów w finansowaniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych zalicza się brak spójnego i dostosowanego do potrzeb systemu finansowania tego rodzaju działań. Każdy z sektorów rynku ma bowiem swoją specyfikę wynikającą m.in. z poziomu kosztów transakcyjnych (związanych m.in. z długotrwałą i skomplikowaną procedurą pozyskiwania środków, zbyt długim okresem zwrotu, przekraczającym 7 lat), średniej wartości inwestycji, horyzontu czasowego, w którym dokonywana jest ocena korzyści ekonomicznych czy modelu podejmowania decyzji. Brak spójnego systemu uwzględniającego te różnice ogranicza potencjał do realizacji projektów termomodernizacyjnych oraz ostateczny zakres tego rodzaju projektów²³⁰.

Można przyjąć, że więcej źródeł publicznych skierowanych jest na finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego niż inwestycji realizowanych w sektorze mieszkaniowych. Chodzi tu zwłaszcza o programy priorytetowe (Program GIS – Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej) oferowane przez NFOŚiGW. Ze wsparcia na termomodernizację oferowanego przez WFOŚiGW w Lublinie również korzystały – jak już wspomniano – głównie inwestycje dotyczące budynków użyteczności publicznej.

4.6.2 Charakterystyka grup docelowych

Informacje wstępne

Beneficjentami Działania 5.2 mogą być:

- jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia,
- jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną,

²²⁵ J. Mazur, *Problem finansowania termomodernizacji budynków publicznych czyli co z tym ESCO?*, Instytut Ekonomii Środowiska, <http://www.iee.org.pl/?a=text&b=12&txt=66>.

²²⁶ R. Stachniewicz, *Metody oceny efektywnej grubości docieplania ścian zewnętrznych*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2012, nr 3, s. 103.

²²⁷ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²²⁸ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²²⁹ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²³⁰ A. Panek, A. Węglarz, M. Zaborowski, *Barierzy głębokiej termomodernizacji w Polsce i sposoby ich przewyższenia*, w: *Strategia modernizacji budynków: mapa drogowa 2050*, Kraków 2014, s. 59, 61.

- jednostki naukowe,
- szkoły wyższe,
- organizacje pozarządowe,
- jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną,
- służby ratownicze i bezpieczeństwa publicznego,
- podmioty wdrażające instrument finansowy, które spełniają kryteria wymienione w rozporządzeniu delegowanym nr 480/2014/231.

Można założyć, że głównym typem beneficjentów Działania 5.2 będą jednostki samorządu terytorialnego. W skład województwie lubelskiego wchodzi 213 gmin, 20 powiatów i 4 miasta na prawach powiatów²³².

Z kolei beneficjentami Działania 5.3 mogą być:

- jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia,
- jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną,
- jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną,
- spółki prawa handlowego, w których większość udziałów lub akcji posiadają jednostki, samorządu terytorialnego lub ich związki,
- spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe (z wyłączeniem zlokalizowanych na obszarze Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego, czyli ZIT LOF),
- Towarzystwa Budownictwa Społecznego.

Nie ma natomiast możliwości precyzyjnego określenia liczby spółdzielni oraz wspólnot mieszkaniowych, czyli potencjalnych beneficjentów Działania 5.3. Przeprowadzona kwerenda w Panoramie Firm pozwala oszacować liczbę spółdzielni na ok. 200²³³.

Dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją

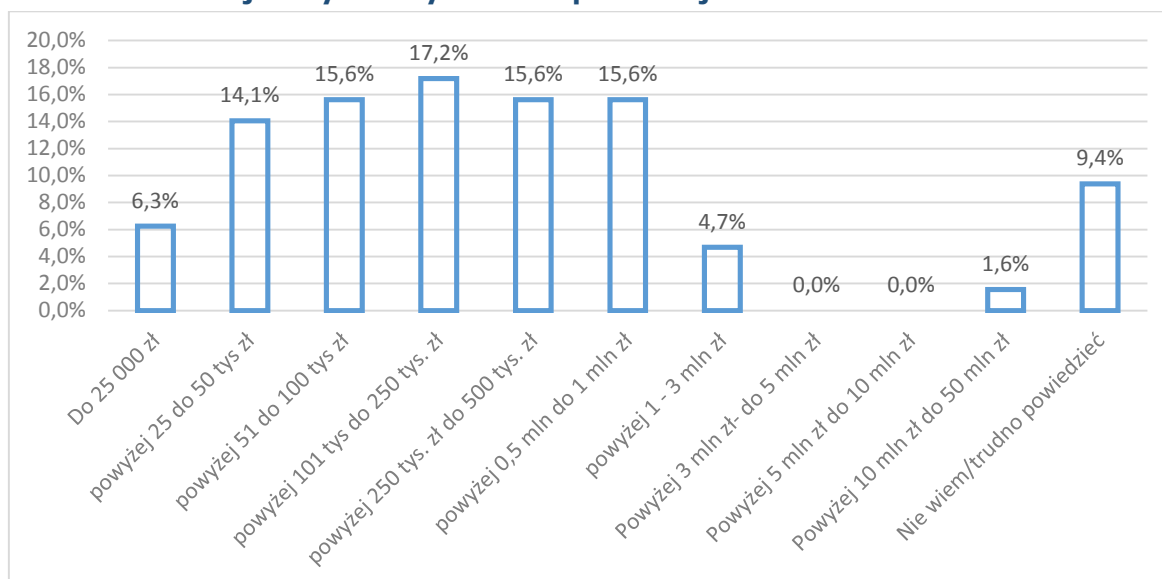
Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród jednostek samorządu terytorialnego wynika, że 57% wszystkich badanych samorządów zrealizowało w ciągu ostatnich trzech lat inwestycje z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej. Średni koszt inwestycji jednostek samorządu terytorialnego z zakresu termomodernizacji budynku użyteczności publicznej był bardzo zróżnicowany.

²³¹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Dz.U. L 138 z 13.5.2014

²³² Dane Banku Danych Lokalnych za 2013 r., www.stat.gov.pl/bdl

²³³ www.panoramafirm.pl

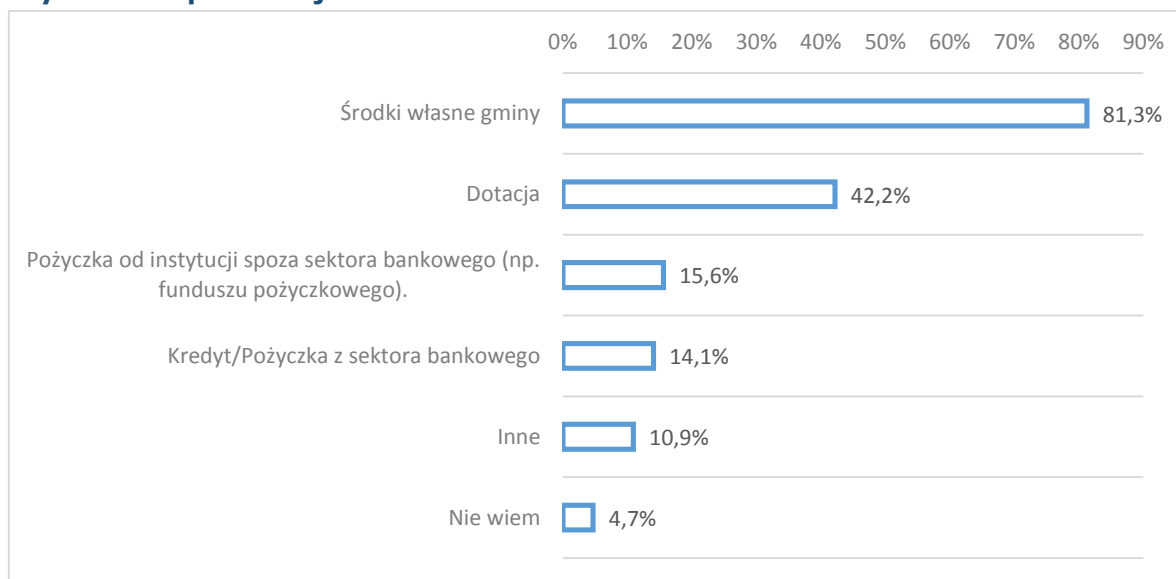
Rysunek 29. Średni koszt inwestycji jednostek samorządu terytorialnego z zakresu termomodernizacji budynku użyteczności publicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet z jednostkami samorządu terytorialnego

Do sfinansowania zdecydowanej większości (ponad 80%) przedsięwzięć jednostek samorządu terytorialnego z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej zrealizowanych w ciągu ostatnich trzech lat wykorzystano środki własne. Udział środków własnych w tego typu inwestycjach wynosi najczęściej 10%–30%, a nieco rzadziej 30%–50%. Ponad 40% inwestycji dofinansowano dotacją, 16% pożyczką od instytucji spoza sektora bankowego (np. funduszu pożyczkowego), a 14% – kredyt lub pożyczką z sektora bankowego.

Rysunek 30. Źródła, z jakich w ciągu ostatnich trzech lat jednostki samorządu terytorialnego sfinansowały inwestycje z zakresu z zakresu termomodernizacji budynku użyteczności publicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet z jednostkami samorządu terytorialnego

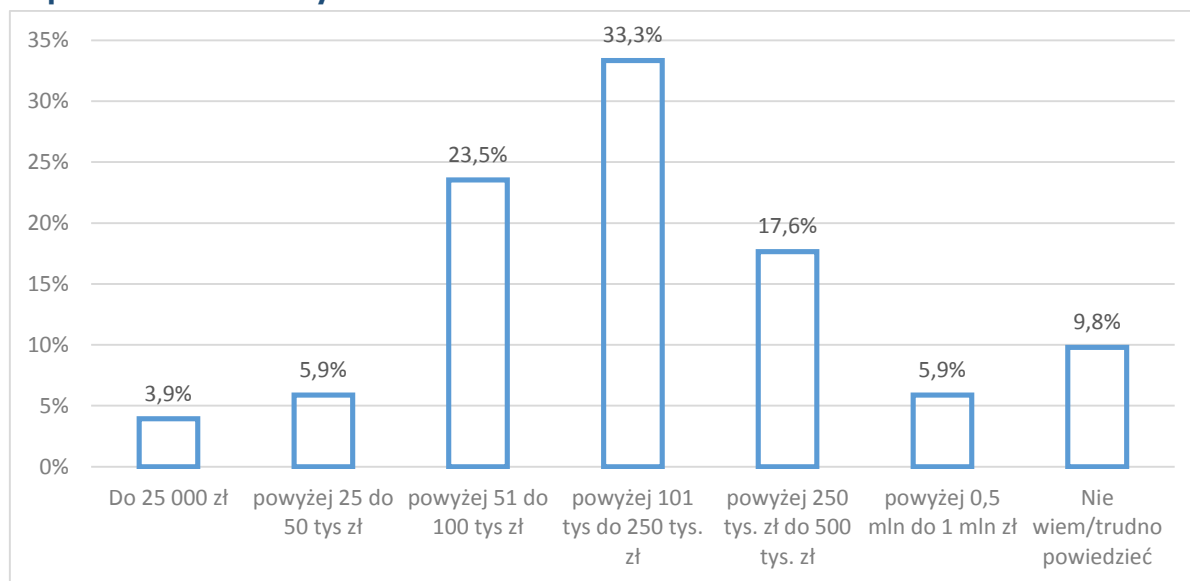
7 na 10 jednostek samorządu terytorialnego nie ubiegało się w ciągu ostatnich trzech lat o kredyt/pożyczkę na realizację inwestycji polegającej na termomodernizacji budynku użyteczności publicznej.

Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród jednostek samorządu terytorialnego wynika, że niemal 3/4 wszystkich badanych samorządów nie zrealizowało w ciągu ostatnich trzech lat inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków mieszkalnych. Wśród tych JST, które podjęły takie działania średni koszt inwestycji był dość zróżnicowany i wynosił najczęściej od 25 tys. zł do 50 tys. zł. Koszt takich inwestycji nie przekraczał 250 tys. zł. Inwestycje te były finansowane przede wszystkim ze środków własnych i z dotacji. Jedynie kilka projektów jednostek samorządu terytorialnego dofinansowano kredytem lub pożyczką. Również kilka przedsięwzięć dofinansowano z regionalnego programu operacyjnego.

Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych wynika, że niemal połowa (45,5%) spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych zrealizowała w ciągu ostatnich 3 lat działania polegające na termomodernizacji budynków (przy czym stosunkowo częściej taką inwestycję przeprowadzały wspólnoty mieszkaniowe). Termomodernizacja dotyczyła najczęściej jednego, dwóch lub trzech budynków. Przyczyną tego dlaczego niektóre spółdzielnie lub wspólnoty nie zrealizowały inwestycji termomodernizacyjnej był najczęściej (w ponad połowie przypadków) brak takiej potrzeby. W 28% przyczyną był brak wystarczających środków finansowych (przy czym – co warto zaznaczyć – takiej odpowiedzi nie podał żaden z przedstawicieli wspólnot mieszkaniowych). Jako przyczyny wskazywano również m.in. wcześniej wykonaną termomodernizację czy brak zgody mieszkańców na termomodernizację z obawy o podwyżki.

Średni koszt termomodernizacji „typowego” budynku wchodzącego w skład zasobu nieruchomości spółdzielni lub wspólnot mieszkaniowych wynosi – od 100 tys. zł do 250 tys. zł. Dość często ten koszt wynosi też 50-100 tys. zł lub 250-500 tys. zł.

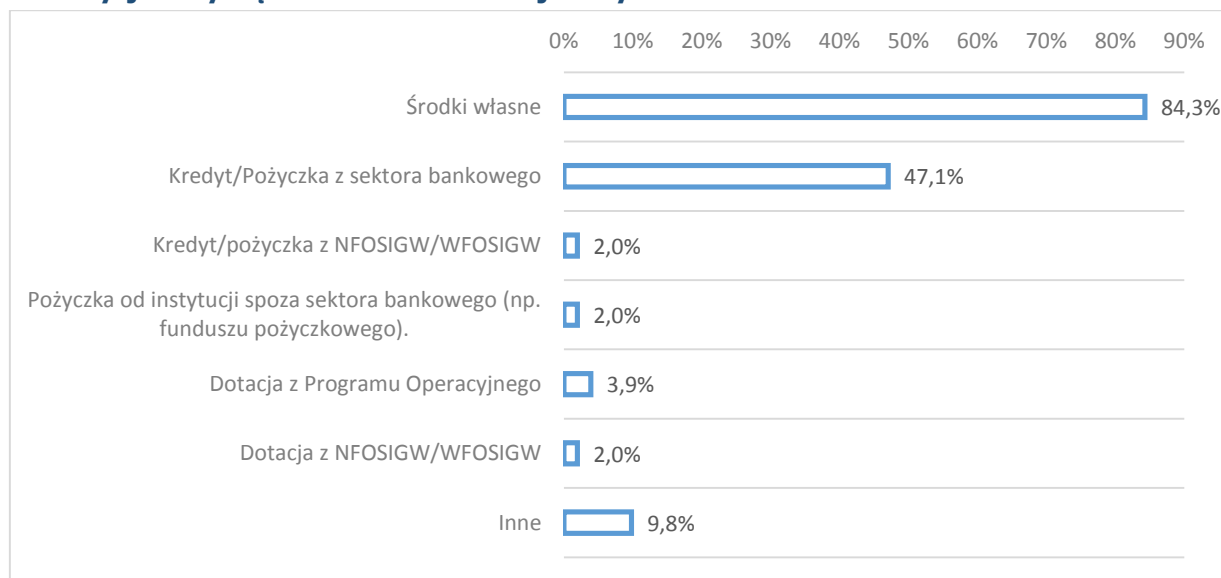
Rysunek 31. Struktura odpowiedzi na pytanie o średni koszt termomodernizacji „typowego” budynku wchodzącego w skład zasobu nieruchomości spółdzielni lub wspólnot mieszkaniowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet ze spółdzielni/wspólnotami mieszkaniowymi

Według 84% przedstawicieli spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych w finansowaniu ich przedsięwzięć termomodernizacyjnych wykorzystane są najczęściej środki własne tych podmiotów. W opinii niemal połowy pytaných osób termomodernizacja jest zwykle finansowana z pożyczki lub kredytu bankowego (przy czym pożyczka lub kredyt bankowy był bardzo często zgłaszany przez przedstawicieli wspólnot mieszkaniowych – to źródła wymieniły 3 na 4 pytane osoby). Inne źródła finansowania, takie jak pożyczka lub dotacja z NFOŚiGW, WFOŚiGW w Lublinie, pożyczka od instytucji spoza sektora bankowego, dotacja z programu operacyjnego czy premia termomodernizacyjna są w opinii respondentów rzadko wykorzystywane.

Rysunek 32. Źródła, z jakich spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe finansują najczęściej inwestycje dotyczące termomodernizacji budynków



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet ze spółdzielniami/wspólnotami mieszkaniowymi

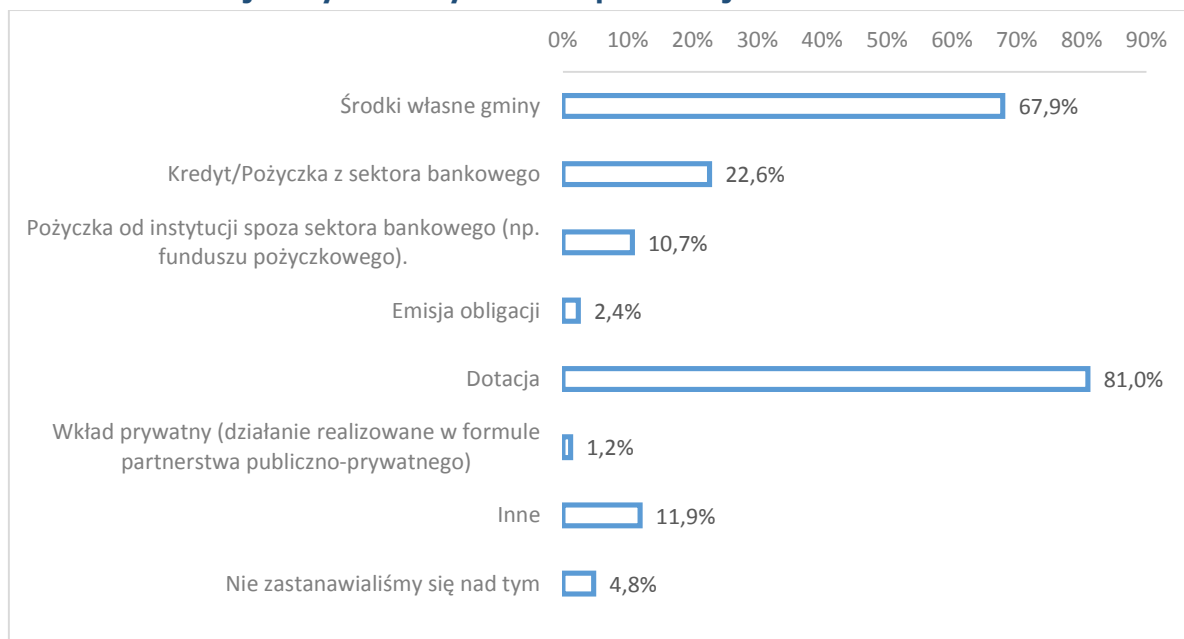
Plany inwestycyjne

Jednostki samorządu terytorialnego

Z badań ankietowych wynika, że trzy czwarte jednostek samorządu terytorialnego zamierza w ciągu najbliższych 3 lat podjąć działania z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej. O tym, że istnieją potrzeby w zakresie przeprowadzenia termomodernizacji budynków użyteczności publicznej przekonywali również przedstawiciele JST podczas wywiadu grupowego. Gminy dysponują zazwyczaj kilkoma budynkami, które wymagają termomodernizacji.

Z badania CAWI/CATI z jednostkami samorządu terytorialnego wynika, że większość samorządów planuje sfinansować termomodernizację budynków użyteczności publicznej z dotacji (ponad 80% jednostek) lub ze środków własnych gminy (2/3 jednostek). Z kredytu lub pożyczki z sektora bankowego zamierza skorzystać ok. 23% jednostek, a z pożyczki spoza tego sektora – zaledwie co dziesiąta jednostka.

Rysunek 33. Źródła, z jakich JST planują sfinansować inwestycje dotycząca termomodernizacji budynków użyteczności publicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet z jednostkami samorządu terytorialnego, N=84

Widoczna jest niska skłonność JST do zaciągania zobowiązań finansowych w związku z realizacją inwestycji termomodernizacyjnych. Wpływ na taki stan rzeczy mają głównie obiektywne czynniki takie jak zbyt duże ryzyko z jakim wiąże się zaciąganie kredytów/pożyczek, zbyt wysokie oprocentowanie oraz brak zdolności do zaciągania zobowiązań. Szczegółowe dane przedstawia poniższy rysunek.

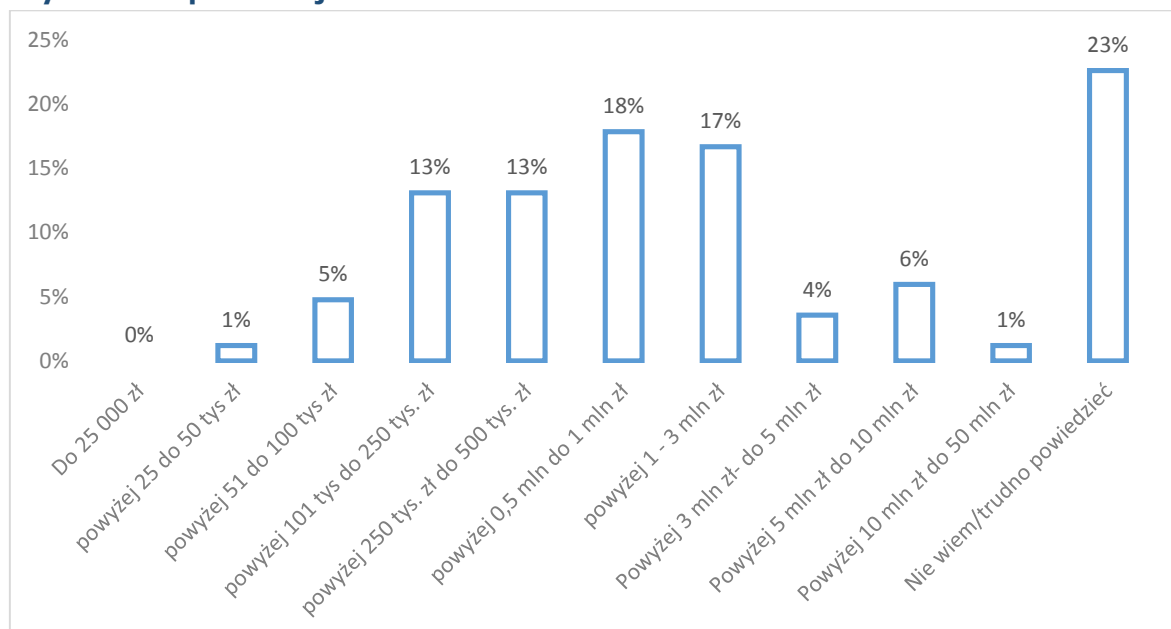
Rysunek 34. Przyczyny nieuwzględnienia w planach finansowania termomodernizacji budynków użyteczności publicznej z kredytu/pożyczki bankowej przez jednostki samorządu terytorialnego, które nie zamierzają skorzystać z kredytu lub pożyczki



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet wśród lubelskich jednostek samorządu terytorialnego

Kwota, jaką większość jednostek samorządu terytorialnego zamierza w ciągu najbliższych dwóch lat przeznaczyć na inwestycję z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej wynosi od 100 tys. zł do 3 mln zł, przy czym najczęściej są to kwoty przekraczające 500 tys. zł.

Rysunek 35. Kwota, jaką jednostki samorządu terytorialnego zamierzają w ciągu najbliższych dwóch lat przeznaczyć na inwestycję z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet wśród lubelskich jednostek samorządu terytorialnego

Jeżeli chodzi o termomodernizację budynków mieszkalnych to z badań ankietowych wynika, że jedna czwarta jednostek samorządu terytorialnego zamierza w ciągu najbliższych 3 lat dokonać takiej inwestycji. Te jednostki, które nie planują realizacji termomodernizacji budynków mieszkalnych nie mają najczęściej wystarczających środków finansowych (24 jst z 55) bądź też nie mają takiej potrzeby (23 jst z 55).

Większość samorządów planuje sfinansować termomodernizację budynków mieszkalnych z dotacji (niemal 79% jednostek) lub ze środków własnych gminy (niecałe 2/3 jednostek). Z kredytu lub pożyczki z sektora bankowego zamierza skorzystać ok. 29% jednostek, a z pożyczki spoza tego sektora – zaledwie co dziesiąta jednostka. Struktura odpowiedzi na pytanie o źródła finansowania jest podobna do odpowiedzi na pytanie o źródła sfinansowania termomodernizacji budynków użyteczności publicznej.

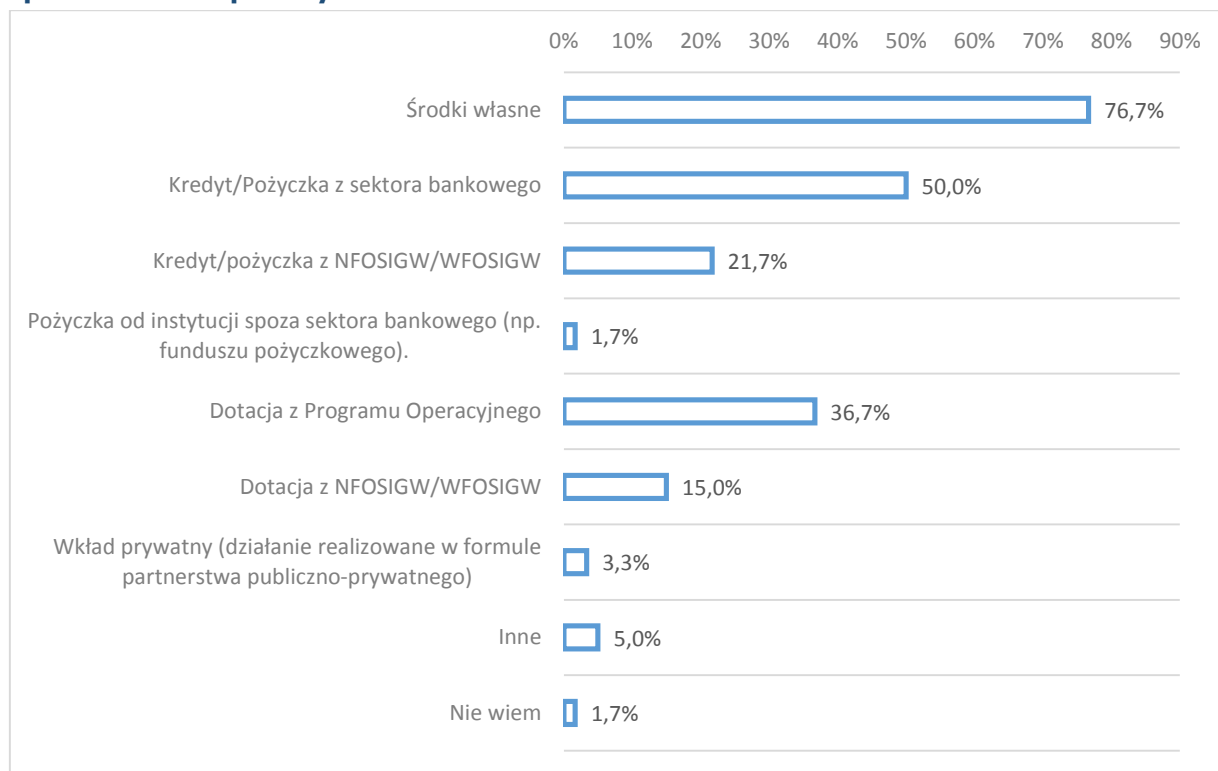
Kwota, jaką większość jednostek samorządu terytorialnego zamierza w ciągu najbliższych dwóch lat przeznaczyć na inwestycję z zakresu termomodernizacji budynków mieszkalnych wynosi najczęściej od 250 tys. zł do 500 tys. zł i od 1 mln zł do 3 mln zł.

Spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe

Z badań ankietowych wynika, że ponad połowa (54%) spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot zamierza w ciągu najbliższych 2 lat podejmować działania dotyczące termomodernizacji budynków. 38% podmiotów nie ma takich planów.

W 3/5 przypadków spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe zamierzają objąć termomodernizacją od 2 do 5 budynków. Rzadziej (w 22% przypadków) będzie to jeden budynek, a jeszcze rzadziej (w 17% przypadków) – od 6 do 10 budynków. Trzy na cztery inwestycje termomodernizacyjne spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych będą finansowane przy udziale środków własnych. W połowie przypadków źródłem wsparcia będzie kredyt lub pożyczka z sektora bankowego, a w 22% przypadkach – kredyt lub pożyczka z NFOŚiGW czy WFOŚiGW. Dość duża część spółdzielni i wspólnot zamierza skorzystać z dotacji pochodzącej z programu operacyjnego.

Rysunek 36. Planowane źródła finansowania prac z zakresu termomodernizacji przez spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe

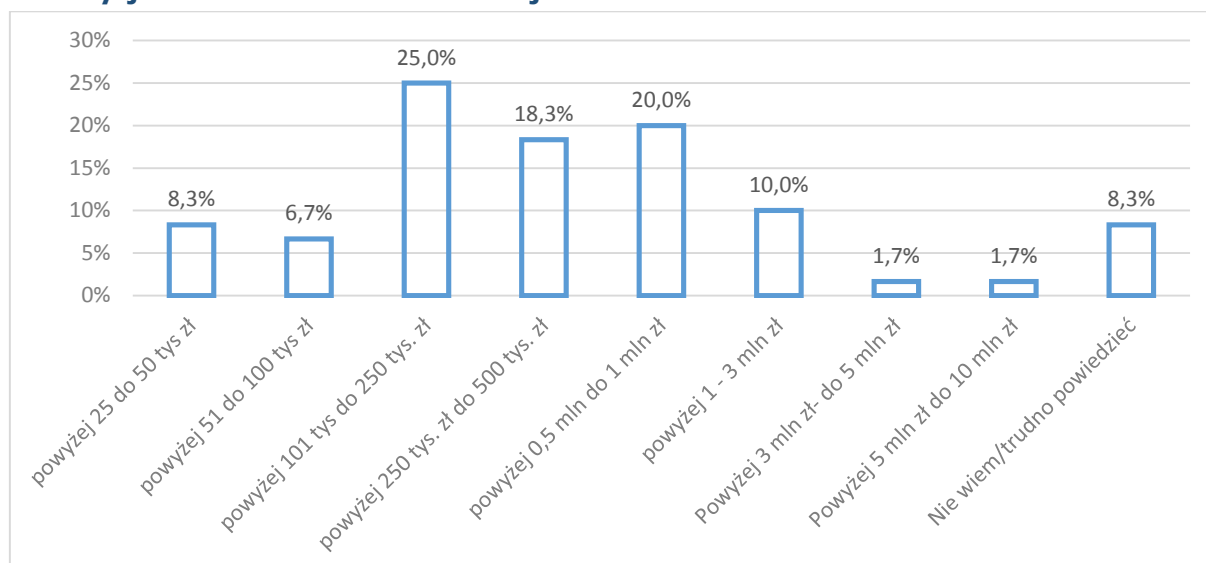


Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet wśród spółdzielni/wspólnot mieszkaniowych, N=60

Z powyższego rysunku wynika wyraźnie, iż skłonność spółdzielni/wspólnot do zaciągania zobowiązań finansowych na realizację inwestycji z zakresu termomodernizacji jest zdecydowanie wyższa aniżeli w przypadku JST.

Kwota, jaką spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe zamierzają w ciągu najbliższych dwóch lat przeznaczyć na inwestycje z zakresu termomodernizacji jest bardzo zróżnicowana. Co czwarta inwestycja ma kosztować od 100 tys. zł do 250 tys. zł, a co piąta – od 0,5 mln zł do 1 mln zł. Niemal 90% przedsięwzięć ma kosztować co najwyżej 3 mln zł.

Rysunek 37. Planowana kwota jaką spółdzielnie/wspólnoty zamierzają przeznaczyć na inwestycje z zakresu termomodernizacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet wśród spółdzielni/wspólnot mieszkaniowych, N=60

4.6.3. Strategia inwestycyjna

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

Argumentem za stosowaniem instrumentów finansowych w Działaniach 5.2 i 5.3 jest – najogólniej rzecz biorąc – potencjalna rentowność planowanych do wsparcia przedsięwzięć.

Argumentem przeciwko stosowaniu IF w tych Działaniach jest z kolei niepewność co do rzeczywistej opłacalności, potencjalnie długi okres zwrotu z niektórych inwestycji. Potrzeba sprawnego wdrażania programu i osiągnięcia założonych wskaźników może wymagać rezygnacji z konkurowania ze wsparciem inwestycji z innych źródeł^{234, 235}.

W przypadku JST trzeba też uwzględnić stan finansów samorządów polegający na wysokim poziomie zadłużenia. Podmioty, które zbliżyły się do poziomu zadłużenia uniemożliwiającego zaciągnięcie kolejnych zobowiązań mogą mieć stosunkowo mały potencjał do wzięcia pożyczki, nawet o preferencyjnym charakterze²³⁶. Pożyczki mogą być akceptowane przy innych inwestycjach, które można określić jako te „pierwszej potrzeby” (np. z zakresu sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej), natomiast inwestycje z zakresu termomodernizacji mogą być odkładane.²³⁷

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego uzyskanie dotacji jest często warunkiem wykonania inwestycji. Przedsięwzięcia termomodernizacyjne są zwykle planowane przy założeniu, że gmina uzyska wsparcie bezzwrotne. Warto jednak zauważyć, że otrzymana dotacja nie musi być wysoka.

²³⁴ Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

²³⁵ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²³⁶ Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

²³⁷ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

Możliwość uzyskania np. dotacji w wysokości 30% mobilizuje mieszkańców, którzy domagają się od samorządowców realizacji zadania i wykorzystania „darmowych” środków do sfinansowania (choć częściowego) jego realizacji.²³⁸

Charakterystyczne jest tu występowanie ryzyk związanych z długotrwałą procedurą opracowania audytów energetycznych lub projektów budowlanych, uzyskaniem pozwoleń na budowę bądź innych decyzji administracyjnych²³⁹. Prace modernizacyjne mogą być prowadzone nierzetelnie i nieterminowo, co wiąże się z tym, że są one często prowadzone w czasie normalnego funkcjonowania obiektu (np. urzędu, szpitala). Utrudnia to pracę wykonawcy²⁴⁰. Poza tym, bieżąca sytuacja gospodarcza czy też sytuacja na rynku budowlanym może powodować zmiany cen i dostępności usług i materiałów budowlanych²⁴¹. Warto dodać, że niski poziom wiedzy po stronie wykonawców przedsięwzięć termomodernizacyjnych (firm budowlanych, architektów, kierowników budowy) jest traktowany jako jedna z barier dla rozwoju głębokiej termomodernizacji w Polsce^{242,243}. W badaniach ewaluacyjnych wskazuje się również, że inwestycje związane z wykorzystywaniem wysokosprawnej kogeneracji są obciążone znacznym ryzykiem niepowodzenia^{244,245}.

Argumentem przeciwko zastosowaniu IF w Działaniach 5.2 i 5.3 jest również dostępność innych, alternatywnych źródeł wsparcia finansowego na realizację projektów z zakresu efektywności energetycznej w budynkach. Pomoc finansową na te cele oferują Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie. Należy przy tym zauważyć, że obecnie wsparcie odbywa się w formie zwrotnej (WFOŚiGW w Lublinie), mieszanej (NFOŚiGW GIS), premii termomodernizacyjnej czy też w ramach linii kredytowej Banku Rozwoju Rady Europy (CEB) i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI)²⁴⁶.

Argumenty za stosowaniem instrumentów finansowych w Działaniu 5.2:

- Opłacalność inwestycji potwierdzona w badaniach ankietowych przeprowadzonych wśród beneficjentów działań 8.1, 8.2 i 8.3 RPO WL na lata 2007-2013 i wśród przedstawicieli podmiotów, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach tych działań.
- Postrzeganie rozpatrywanych typów inwestycji przez przedstawicieli JST jako opłacalnych.
- Pozytywne opinie na temat wsparcia zwrotnego w ramach inicjatywy JESSICA realizowanej w innych województwach²⁴⁷.

²³⁸ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²³⁹ Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

²⁴⁰ Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

²⁴¹ Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

²⁴² Strategia modernizacji budynków: mapa drogowa 2050, Kraków 2014, <http://www.renowacja2050.pl/files/raport.pdf>.

²⁴³ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²⁴⁴ Ocena ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014 - 2020 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego - Lubuskie 2020, Agrotec, Warszawa 2015.

²⁴⁵ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²⁴⁶ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²⁴⁷ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

Argumenty przeciwko stosowaniu instrumentów finansowych w Działaniu 5.2:

- Przedsięwzięcia przewidziane do wsparcia w ramach Działania nie są traktowane w gminach jako priorytetowe, a więc takie, które uzasadniałyby zaciąganie pożyczki. JST w niewielkim stopniu są skłonne realizować inwestycje z zakresu termomodernizacji z wykorzystaniem wsparcia zwrotnego.
- Ponad połowa przedstawicieli JST nie potrafi określić kwoty przychodu/oszczędności jaka jest uzyskiwana z termomodernizacji budynku użyteczności publicznej w ciągu 5 lat od zakończenia takiej inwestycji. Potwierdza to w pewnym stopniu wspomnianą wyżej tezę o niepewności związanej z rentownością analizowanych typów przedsięwzięć.
- Wyraźny efekt zachęty w przypadku wsparcia dotacyjnego – skłonność wielu (72%) jednostek samorządu terytorialnego do odłożenia inwestycji w czasie w przypadku nieuzyskania wsparcia dotacyjnego²⁴⁸. Co czwarta jednostka ograniczy w takiej sytuacji skalę inwestycji, a niemal co piąta – zrezygnuje z przedsięwzięcia. Spośród 13 badanych podmiotów, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach działań 8.1, 8.2 lub 8.3 RPO na lata 2007-2013 jedynie jeden podmiot zrealizował projekt w takim zakresie jak założony we wniosku o dofinansowanie. Siedem podmiotów zrealizowało projekt jedynie częściowo, czyli w zakresie węższym aniżeli założony we wniosku o dofinansowanie, a 5 podmiotów w ogóle nie rozpoczęło realizacji projektu.

Argumenty za stosowaniem instrumentów finansowych w Działaniu 5.3:

- Potencjalna rentowność planowanych do wsparcia przedsięwzięć (w tym termomodernizacji), potwierdzona przez przedstawicieli spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, a także jednostek samorządu terytorialnego.
- Spółdzielnie i wspólnoty ZIT Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego są wyłączone z Działania 5.3 RPO WL na lata 2014-2020. Z zapisów Szczegółowego opisu osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 wynika, że wsparcie dla spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych w ramach Działania 1.3.2 POIiŚ (wspieranie efektywności energetycznej w budynkach) może być udzielane w formie IF. Mechanizm wdrażania instrumentów finansowych w ramach Działania 1.3.2 POIiŚ zostanie jednak określony po przeprowadzeniu pełnej oceny ex-ante instrumentów finansowych²⁴⁹.
- Dobra ocena kondycji finansowej przez spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe. Ponad 3/4 przedstawicieli spółdzielni i 3/5 przedstawicieli wspólnot określiło ich kondycję finansową jako dobrą lub bardzo dobrą.

Argumenty przeciwko stosowaniu instrumentów finansowych w Działaniu 5.3:

- Spośród 40% wspólnot/spółdzielni, którzy zamierzają inwestycję z zakresu termomodernizacji współfinansować z dotacji w sytuacji braku otrzymania wsparcia dotacyjnego 60% odłoży realizację inwestycji w czasie.
- Budowa systemu wdrażania nowego instrumentu wymagałaby dłuższego czasu. Takim instrumentem mogłaby być w szczególności dotacja zwrotna. Zbyt krótkie funkcjonowanie tego mechanizmu mogłoby stanowić przeszkodę dla osiągnięcia założonych wskaźników programu i

²⁴⁸ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²⁴⁹ Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Wersja 1.0, Warszawa, 23 lipca 2015 r.

skutkować niewykorzystaniem alokacji finansowej. Należy zwrócić uwagę, że minęły już niemal dwa lata z siedmioletniego okresu programowania.

- Zamiar sfinansowania termomodernizacji (zgłoszony przez stosunkowo dużą część przedstawicieli spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych) środkami pochodzącymi z kredytu bankowego może oznaczać, że podmioty te nie będą zainteresowane dotacjami zwrotnymi czy pożyczkami udzielanymi w ramach RPO. Procedura uzyskiwania takiego wsparcia może być postrzegana jako trudniejsza. Przeszkodą w ubieganiu się o pomoc z RPO będzie też zobowiązanie do osiągnięcia określonego efektu ekologicznego. W takiej sytuacji jedynym atrakcyjniejszym instrumentem względem kredytu/pożyczki z sektora bankowego pozostanie dotacja,
- Według przedstawicieli wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych środki funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (czyli NFOŚiGW, WFOŚiGW w Lublinie) są bardzo rzadko wykorzystywane przy finansowaniu inwestycji termomodernizacyjnych. A zatem, potencjalni beneficjenci mają bardzo małe doświadczenie w realizacji przedsięwzięć finansowanych ze źródeł zakładających uzyskanie założonych efektów ekologicznych.
- Dotacja będzie stanowić pomoc publiczną dla spółdzielni i wspólnot, a zatem podmioty te i tak będą wносить pewien wkład własny.

Proponowane instrumenty

Przeprowadzona analiza pokazała, że projekty przewidziane do dofinansowania w ramach działań 5.2 i 5.3 powinny być wspierane za pomocą dotacji.

Przeprowadzone badania wykazały, że przedsięwzięcia przewidziane do wsparcia w ramach Działania 5.2 nie są traktowane przez potencjalnych beneficjentów (jednostki samorządu terytorialnego) jako priorytetowe, a więc jako takie, które uzasadniałyby zaciągnięcie pożyczki. Poza tym, stan finansów gmin polegający na wysokim poziomie zadłużenia, a także skłonność wielu samorządów do odłożenia inwestycji w czasie w przypadku niezyskania wsparcia dotacyjnego prowadzi do wniosku, że wsparcie bezzwrotne będzie dla samorządów atrakcyjniejsze od wsparcia zwrotnego.

Pewną alternatywą dla pomocy bezzwrotnej w Działaniu 5.3 mogłaby być dotacja zwrotna. Uruchomienie takiego mechanizmu byłoby jednak czasochłonne, a sam instrument mógłby być postrzegany przez potencjalnych beneficjentów jako trudny i mało atrakcyjny. Mogłoby to skutkować niewykorzystaniem alokacji. Mechanizm pomocy bezzwrotnej i tak będzie wymagał od beneficjentów wniesienia wkładu własnego w związku z przepisami z zakresu pomocy publicznej. A zatem, również w Działaniu 5.3 rekomenduje się zastosowanie dotacji.

4.7 Działanie 5.5 Promocja niskoemisyjności

4.7.1 Charakterystyka projektów

Informacje wstępne

Celem Działania 5.5 jest promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich. Wsparcie skierowane jest do obszarów posiadających uprzednio przygotowane plany gospodarki niskoemisyjnej. Nadrzędnym celem podjętych interwencji ma być poprawa jakości powietrza poprzez ograniczenie emisji zanieczyszczeń szczególnie szkodliwych dla jakości życia ludzi czyli zmniejszenie tzw. „niskiej emisji” na obszarach, gdzie występują ponadnormatywne poziomy stężenia PM10. Inwestycje mają przyczynić się do zmniejszenia zużycia nieodnawialnej energii pierwotnej, zmniejszenia emisji CO₂ i zmniejszenia emisji pyłu do atmosfery.

W ramach Działania wspierane będą między innymi projekty polegające na:

- 1) budowie lub modernizacji jednostek wytwarzania energii cieplnej (przy czym wsparcie może zostać udzielone na inwestycje w kotły spalające biomasę lub ewentualnie paliwa gazowe, ale jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy osiągnięte zostanie znaczne zwiększenie efektywności energetycznej oraz gdy istnieją szczególnie pilne potrzeby);
- 2) budowie lub modernizacji instalacji energooszczędnego oświetlenia, w tym oświetlenia ulicznego (przy czym budowa lub modernizacja oświetlenia ulicznego finansowanego przez JST zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne będzie możliwa do realizacji bez względu kto jest jego właścicielem).
- 3) działaniach promocyjno-informacyjnych jako uzupełnienie projektów wymienionych w pkt 1 i 2.
- 4) tworzeniu systemów pomiaru zanieczyszczeń w miastach oraz systemów informowania mieszkańców o poziomie zanieczyszczeń.
- 5) budowie, rozbudowie lub modernizacji budynków użyteczności publicznej z uwzględnieniem standardów budownictwa pasywnego.

Rentowność projektów

Budowa lub modernizacja jednostek wytwarzania energii cieplnej może wchodzić w skład głębokiej termomodernizacji (zakładającej np. wymianę kotła na nowocześniejszy, charakteryzujący się wyższą sprawnością czy przyłączenie budynku do scentralizowanego źródła ciepła). Z badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli JST wynika, że inwestycje z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej czy budynków mieszkalnych są postrzegane przez respondentów jako opłacalne.

Opłacalność zrealizowanych już inwestycji z zakresu wymiany oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne/energooszczędne została potwierdzona przez jednostki samorządu terytorialnego. Aż 57% przedstawicieli JST stwierdziło, że koszty takiej inwestycji zawsze lub zazwyczaj się zwracają. Spośród tych przedstawicieli samorządów, którzy odpowiedzieli na pytanie o kwotę przychodu/oszczędności z realizacji takiej inwestycji uzyskiwanej w ciągu 5 lat od jej zakończenia większość uznała, że spodziewany przychód wynosi maksymalnie 10 tys. zł.

Projekty związane z modernizacją oświetlenia zewnętrznego np. ulic, placów, dróg na energooszczędne charakteryzują się długim okresem zwrotu. W przypadku samej wymiany żarówek sodowych na ledowe okres zwrotu można szacować na 60-80 miesięcy. Aby jednak zapewnić prawidłowe działanie nowych żarówek w większości przypadków konieczna jest także wymiana całej infrastruktury oświetlenia ulicznego (źródła światła, oprawy, zapłonników, kabli zasilających, słupów, montaż nowych punktów świetlnych w ramach modernizowanych ciągów oświetleniowych), montaż urządzeń do inteligentnego sterowania oświetleniem, montaż sterowalnych układów redukcji mocy oraz stabilizacji napięcia zasilającego a to powoduje, że okres zwrotu takich inwestycji wynosi 10-20 lat. Z badań ankietowych wśród JST wynika, że przewidywany najczęściej okres zwrotu z inwestycji polegających na wymianie oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne/energooszczędne wynosi od 4 do 6 lat. Nieznacznie mniejsza liczba respondentów stwierdziła, że przedsięwzięcia te zwracają się w okresie od 7 do 10 lat.

Rentowność inwestycji z zakresu oświetlenia energooszczędnego jest niepewna dla ankietowanych jednostek samorządu terytorialnego. Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego wynika bowiem, że 60% z nich nie potrafi określić kwoty przychodu/oszczędności jaka jest uzyskiwana z realizacji takiej inwestycji w ciągu 5 lat od jej zakończenia.

Poważnym problemem dla wielu gmin jest znalezienie źródła finansowania projektów dotyczących modernizacji oświetlenia. Gminy te wydają dużo na oświetlenie uliczne bo nie mają pieniędzy na modernizację sieci oświetleniowej i dlatego, że dużo wydają na bieżące utrzymanie sieci nie modernizują jej co zmniejszyłoby jej obciążenia finansowe²⁵⁰. Gminy bardzo często realizują projekty dotyczące wymiany oświetlenia w oparciu o formułę samospłacania modernizacji z oszczędności energii elektrycznej wynikającej z wymiany starych, nieefektywnych punktów oświetleniowych na nowoczesne oświetlenie energooszczędne²⁵¹. Wdrożenie takiej formuły wymaga wykonania analizy ekonomicznej, potwierdzającej opłacalność przedsięwzięcia, czyli udowodnienie, że uzyskane oszczędności — stanowiące różnicę pomiędzy starymi a nowymi opłatami za energię — wystarczą na spłacenie dostępnego na rynku kredytu²⁵².

Jednostki samorządu terytorialnego, a więc potencjalni beneficjenci wsparcia na tworzenie systemów pomiaru zanieczyszczeń oraz systemów informowania mieszkańców o poziomie zanieczyszczeń nie potrafili odpowiedzieć na pytanie o to, czy koszt takiej inwestycji zwróci się, a także ile wyniesie okres zwrotu. Można jednak założyć, że tego typu inwestycje przede wszystkim przyniosą znaczące efekty społeczne i ekologiczne (zwiększenie świadomości mieszkańców na temat zagrożeń związanych z zanieczyszczeniem powietrza, zachęcenie do podejmowania działań sprzyjających zmniejszeniu emisji szkodliwych substancji, poprawa stanu zdrowia mieszkańców).

²⁵⁰ <http://www.greensys.pl/rozwiązania/esco-projekty-energooszczedne/>

²⁵¹ H. Rechul, T. Jewuła, M. Rechul, Modernizacja oświetlenia ulic na przykładzie gminy Jaworzno, <http://www.cire.pl/pliki/2/modernizacja.pdf>

²⁵² Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

4.7.2 Charakterystyka grup docelowych

Informacje wstępne

W ramach projektów wynikających z planów gospodarki niskoemisyjnej dla poszczególnych typów obszarów, do głównych grup beneficjentów Działania 5.5 należą:

- jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia,
- jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną,
- jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną,
- spółki prawa handlowego, w których większość udziałów lub akcji posiadają jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki,
- MŚP (przedsiębiorstwa muszą prowadzić działalność na terenie województwa lubelskiego)
- służby ratownicze i bezpieczeństwa publicznego.

Przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego odpowiedzialny za projektowanie obecnej perspektywy finansowej stwierdził, że beneficjentami Działania 5.5 będą w znacznej mierze jednostki samorządu terytorialnego.

Promowanie strategii niskoemisyjnych ma dotyczyć wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności obszarów miejskich. Wsparcie ma być przy tym skierowane do obszarów posiadających uprzednio przygotowane plany gospodarki niskoemisyjnej. W skład województwa lubelskiego wchodzi 213 gmin (w tym 20 gmin miejskich, 23 gminy miejsko-wiejskie i 170 gmin wiejskich), 20 powiatów i 4 miasta na prawach powiatów²⁵³. Liczba miast wynosi 43.

Do gmin województwa lubelskiego mających już przygotowane plany gospodarki niskoemisyjnej należą m.in.: miasto Krasnystaw²⁵⁴ i gmina wiejska Karczmiska²⁵⁵. Wiele gmin przystąpiło w ostatnich miesiącach do opracowywania takich planów.

Dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją

Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród jednostek samorządu terytorialnego wynika, że 57% wszystkich badanych samorządów zrealizowało w ciągu ostatnich trzech lat inwestycje z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, a jedynie 19% badanych samorządów przeprowadziło termomodernizację budynków mieszkalnych. Tylko co czwarty samorząd zrealizował w ciągu ostatnich trzech lat inwestycję polegającą na wymianie oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne/energooszczędne.

Średni koszt inwestycji jednostek samorządu terytorialnego polegającej na wymianie oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne/energooszczędne był bardzo zróżnicowany. Najczęściej wynosił on co najwyżej 25 tys. zł (takiej odpowiedzi udzielił co czwarty przedstawiciel JST) i od 100 tys. zł do 250 tys. zł (18% odpowiedzi).

Do sfinansowania zdecydowanej większości (niemal 80%) przedsięwzięć jednostek samorządu terytorialnego polegających na wymianie oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne/energooszczędne zrealizowanych w ciągu ostatnich trzech lat wykorzystano środki własne.

²⁵³ Dane Banku Danych Lokalnych za 2013 r., www.stat.gov.pl/bdl

²⁵⁴ http://www.krasnystaw.pl/gospne/PGN_Krasnystaw.pdf

²⁵⁵ https://ugkarczmiska.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/Plan_gospodarki_niskoemisyjnej_dla_Gminy_Karczmiska.pdf

Ponad 1/3 inwestycji dofinansowano dotacją. Tylko jeden podmiot dofinansowano pożyczką (pochodzącą z sektora bankowego) i również tylko jeden – ze środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Trzy czwarte badanych jednostek samorządu terytorialnego nie ubiegało się w ciągu ostatnich trzech lat o kredyt/pożyczkę na realizację takiej inwestycji polegającej na wymianie oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne/energooszczędne.

Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród jednostek samorządu terytorialnego wynika, że jedynie w 2% wszystkich badanych samorządów utworzono w ciągu ostatnich trzech lat systemy pomiaru zanieczyszczeń. W 9 na 10 samorządach takich systemów nie tworzą. Średni koszt inwestycji JST polegającej na tworzeniu systemu pomiaru zanieczyszczeń nie przekracza – według jednego z respondentów badania CAWI/CATI – 25 tys. zł. Do sfinansowania jednego z przedsięwzięć jednostek samorządu terytorialnego z zakresu systemu pomiaru zanieczyszczeń zrealizowanych w ciągu ostatnich trzech lat wykorzystano środki własne.

Z wywiadu przeprowadzonego z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego wynika, że samorzady te nie realizowały inwestycji z zakresu budownictwa pasywnego.

Plany inwestycyjne

Z badań ankietowych wynika, że trzy czwarte jednostek samorządu terytorialnego zamierza w ciągu najbliższych 3 lat podjąć działania z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej. Jedynie jedna czwarta samorządów zamierza w ciągu najbliższych 3 lat podjąć działania z zakresu termomodernizacji budynków mieszkalnych.

Z badań ankietowych wynika również, że siedem na 10 jednostek samorządu terytorialnego zamierza w ciągu najbliższych 3 lat podjąć działania z zakresu wymiany oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne/energooszczędne. Podczas wywiadu grupowego zainteresowanie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego tego rodzaju projektami było jednak bardzo umiarkowane. Respondenci zwracali uwagę, że oświetlenie uliczne nie należy raczej do gmin tylko do zakładów energetycznych, a te nie są zainteresowane wymianą oświetlenia bo spowoduje to obniżenie rachunków gmin za energię elektryczną. Pojedyncze gminy wskazywały, że są właścicielami oświetlenia (ale w dość ograniczonej części). Z badania CAWI/CATI z jednostkami samorządu terytorialnego wynika, że większość samorządów (niemal 9 na 10 jednostek) planuje sfinansować wymianę oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne/energooszczędne z dotacji. Nieco ponad 70% JST zamierza sfinansować te przedsięwzięcia ze środków własnych gminy. Z kredytu lub pożyczki z sektora bankowego zamierza skorzystać ok. 15% jednostek, a z pożyczki spoza tego sektora – zaledwie 8% jednostek. 5 respondentów jako źródło finansowania podało środki unijne.

Z badań ankietowych wynika, że jedynie 11% jednostek samorządu terytorialnego zamierza w ciągu najbliższych 3 lat tworzyć systemy pomiaru zanieczyszczeń w miastach. 63% jednostek nie planuje realizacji tego typu przedsięwzięć. Te jednostki samorządu terytorialnego, które nie planują tworzenia systemów pomiaru zanieczyszczeń nie mają najczęściej takiej potrzeby bądź też nie dysponują wystarczającymi środkami finansowymi.

Z badania CAWI/CATI z jednostkami samorządu terytorialnego wynika, że większość samorządów (9 z 12 jednostek) planuje sfinansować tworzenie systemów pomiaru zanieczyszczeń z dotacji. W finansowaniu 8 projektów zostaną wykorzystane środki własne gminy. Z kredytu lub pożyczki zamierza skorzystać jedynie kilka samorządów.

Z wywiadu przeprowadzonego z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego wynika, że samorzady te nie są zainteresowane inwestycjami z zakresu budownictwa pasywnego.

4.7.3 Strategia inwestycyjna

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

Do argumentów przemawiających za zastosowaniem instrumentów finansowych w Działaniu 5.5 można zaliczyć:

1. Potencjalna opłacalność (rozumiana jako możliwość zwrócenia poniesionych kosztów) zrealizowanych już inwestycji dotyczących budowy lub przebudowy infrastruktury służącej do produkcji/dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych oraz inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej (częściowo objęte zakresem Działania 5.5) oraz wymiany oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne/energooszczędne.

Do argumentów przemawiających przeciwko zastosowaniu instrumentów finansowych w Działaniu 5.5 można zaliczyć:

- Niewielką alokację na Działanie 5.5 (podzielone na cztery różne typy projektów) wynoszącą 13,8 mln euro. Przy takiej alokacji, stanowiącej 5,3% alokacji na Oś priorytetową 5 Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna i projektach o stosunkowo niewielkiej wartości, można uznać, że tworzenie instrumentu finansowego byłoby nieefektywne z ekonomicznego punktu widzenia.
- Niewielkie zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego projektami polegającymi na tworzeniu systemów pomiaru zanieczyszczeń, Działaniach promocyjno-informacyjnych w tym zakresie czy budowie, rozbudowie lub modernizacji budynków użyteczności publicznej z uwzględnieniem standardów budownictwa pasywnego.
- Przedsięwzięcia przewidziane do wsparcia w ramach Działania nie są traktowane w gminach jako priorytetowe, a więc takie, które uzasadniałyby zaciąganie pożyczki. Można zatem uznać, że wsparcie dotacyjne będzie dla samorządów atrakcyjniejsze od wsparcia zwrotnego.
- Stan finansów samorządów polegający na wysokim poziomie zadłużenia
- Niepewność (zaobserwowana podczas badań ilościowych) co do rentowności analizowanych przedsięwzięć, zwłaszcza tych polegających na tworzeniu systemów pomiaru zanieczyszczeń oraz systemów informowania mieszkańców o poziomie zanieczyszczeń. Niektóre inwestycje mogą charakteryzować się długim okresem zwrotu.
- Plany jednostek samorządu terytorialnego polegające na sfinansowaniu instalacji energooszczędnego oświetlenia oraz systemów pomiaru zanieczyszczeń z dotacji (co zaobserwowano podczas badań ilościowych). W przypadku braku dotacji wiele potencjalnych beneficjentów odłoży inwestycję w czasie lub w ogóle z niej zrezygnuje. Przykładowo, w przypadku nieuzyskania wsparcia dotacyjnego na inwestycję z zakresu instalacji energooszczędnego oświetlenia 62% jednostek samorządu terytorialnego odłoży w czasie, a 28% samorządów zrezygnuje z przedsięwzięcia. 28% jednostek ograniczyłoby w takiej sytuacji skalę inwestycji. Jednostki samorządu terytorialnego odłożą też w czasie inwestycję polegającą na tworzeniu systemów pomiaru zanieczyszczeń bądź też w ogóle z nich zrezygnują jeżeli nie będą mogły uzyskać wsparcia bezzwrotnego.
- Realizacja projektów związanych z zastosowaniem gazu jako czynnika grzewczego wiąże się ze zwiększeniem kosztów ogrzewania z uwagi na wyższą cenę paliwa. Dodatkowe nałożenie obciążeń dla użytkownika ciepła związane ze spłatą pożyczki może przesądzić o braku zainteresowania niektórymi przedsięwzięciami polegającymi na budowie lub modernizacji jednostek wytwarzania

energii ciepłej²⁵⁶. Realizacja projektów z zakresu budowy lub modernizacji jednostek wytwarzania energii ciepłej przyczynia się zatem w głównej mierze do osiągnięcia wymiernych efektów ekologicznych oraz społecznych²⁵⁷.

- Finansowanie oświetlenia ulic, placów, dróg wiąże się z ponoszeniem znacznych środków finansowych na tylko na zakup energii, ale także na budowę i bieżące utrzymanie instalacji²⁵⁸. Poza tym, wymiana oświetlenia sodowego na ledowe w głównej mierze przynosi korzyści ekologiczne oraz społeczne²⁵⁹.
- W przypadku przystąpienia WFOŚiGW w Lublinie do programu Kawka Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przedsięwzięcia ujęte w programach ochrony powietrza, takie jak: zamiana źródła ciepła zastąpienie go przez źródło o wyższej sprawności wytwarzania ciepła, termomodernizacja budynków wielorodzinnych, kampanie edukacyjne (dotyczy beneficjentów) pokazujące korzyści zdrowotne i społeczne z eliminacji niskiej emisji będą wspierane w formie dotacji.

Proponowane instrumenty

Przeprowadzona analiza pokazała, że przedmiotowe projekty powinny być wspierane za pomocą dotacji. Przeprowadzone badania wykazały bowiem, że potencjalni beneficjenci nie są zainteresowani realizacją niektórych typów projektów przewidzianych w Działaniu. Dodatkowo, biorąc pod uwagę stosunkowo niewielką alokację na Działanie i stosunkowo niewielką wartość projektów można uznać, że wykorzystanie instrumentów zwrotnych nie jest zasadne.

²⁵⁶ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²⁵⁷ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²⁵⁸ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

²⁵⁹ Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020, wykonawca: PSDB Sp. z o.o., zamawiający: Województwo Mazowieckie, 2015 r.

4.8 Działanie 5.1 Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw

4.8.1 Charakterystyka projektów

Informacje wstępne

Działanie 5.1 *Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw* służy realizacji kilku celów:

- Osiągnięciu wysokiej efektywności energetycznej przedsiębiorstw poprzez realizację wielokierunkowych i kompleksowych zadań w różnych dziedzinach, tj. ogrzewaniu, wentylacji, chłodzeniu, przygotowaniu ciepłej wody i oświetleniu pomieszczeń; jak również szersze wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych. Inwestycje służą pokryciu zapotrzebowania na ciepło lub na ciepło i energię elektryczną w przedsiębiorstwach.
- Stworzenie we wspieranych przedsiębiorstwach systemu produkcji, uwzględniającego zasady zrównoważonego wykorzystywania zasobów, gdyż poprawa efektywności energetycznej wpłynie na bardziej efektywny system produkcji, a w konsekwencji na wzrost konkurencyjności gospodarki.

Działanie zakłada przeprowadzenie audytu energetycznego jako obligatoryjnego elementu projektu. Integralną częścią każdego projektu ma być również wprowadzenie inteligentnych systemów zarządzania energią w przedsiębiorstwie.

Opisywany priorytet zakłada realizowanie siedmiu typów projektów:

- Głęboka termomodernizacja obiektów w przedsiębiorstwach;
- Technologie odzysku energii wraz z systemem wykorzystania energii ciepła odpadowego w ramach przedsiębiorstwa;
- Systemy zarządzania energią (jako element projektu);
- Projekty dotyczące redukcji ilości strat energii, ciepła, wody, w tym pozwalające na odzysk i ponowne wykorzystanie ciepła odpadowego;
- Projekty dotyczące zastosowania energooszczędnych (energia elektryczna, ciepło, chłód, woda) technologii produkcji i użytkowania energii;
- Budowa i przebudowa instalacji OZE (o ile wynika to z przeprowadzonego audytu energetycznego);
- Przebudowa linii produkcyjnych na bardziej efektywne energetycznie.

Głęboka modernizacja obejmuje kompleksowe działania inwestycyjne we wspieranych przedsiębiorstwach, takie jak:

- ocieplenie obiektu;
- wymianę okien, drzwi zewnętrznych oraz oświetlenie na energooszczędne;
- przebudowę systemów grzewczych (wraz z wymianą i podłączeniem do źródła ciepła);
- przebudowę systemów wentylacji i klimatyzacji;
- instalację OZE w modernizowanych energetycznie budynkach;
- instalację systemów chłodzących, w tym również z OZE.

W ramach priorytetu wsparcie będzie kierowane do spółek samorządowych, przedsiębiorstw (w tym sektora MŚP jako grupy docelowej) a także pośredników finansowych.

Rentowność projektów

Warto zwrócić uwagę na wyniki ankiety z 48 **beneficjentami Działania 1.4 RPO Schemat A Wsparcie dla przedsiębiorstw dokonujących inwestycji w ochronę środowiska**. Wszystkich beneficjentów tego Działania było 119 z włączeniem pierwszego konkursu (o innym charakterze). W strukturze beneficjentów najliczniej były reprezentowane większe przedsiębiorstwa (17 respondentów). Mikro- i małe przedsiębiorstwa reprezentowane były w prawie tej samej liczbie (odpowiednio 13 i 12 podmiotów). Mniejszy był udział osób samozatrudnionych oraz zakładów opieki zdrowotnej. Zakończono realizację 28 z 48 badanych projektów. Wkład własny do projektu beneficjenci pokrywali w dużym stopniu ze środków własnych. Niemniej co czwarty z nich korzystał w tym zakresie z finansowania kredytowego (banku komercyjnego lub spółdzielczego).

Projekty tych beneficjentów w większości przypadków generują przychód. Udział projektów generujących przychody wyniósł 87,6% wobec 8,4% projektów nieprzynoszących korzyści ekonomicznych.

W badaniu stwierdzono niepewność co do rzeczywistej opłacalności zrealizowanych przedsięwzięć z zakresu termomodernizacji: 14 z 48 beneficjentów wsparcia termomodernizacyjnego nie potrafiło określić jaka może być prawdopodobna kwota przychodu lub oszczędności, jakie uzyskają dzięki realizacji projektu w ciągu 5 lat od momentu jego zakończenia. Niemniej duża część beneficjentów zdołała oszacować przewidywaną kwotę przychodu lub oszczędności. Przeważały wskazania na oszczędność na poziomie od 10 do 50 tys. zł (20 z 48 respondentów). Na korzyści w przedziale 100 tys. do 250 tys. zł wskazało 4 z 48 ankietowanych, dla wartości od 250 tys. – 500 tys. dalszych dwóch respondentów. Biorąc pod uwagę to, że przeciętne dofinansowanie projektów w tym schemacie wsparcia wyniosło ok. 156 tys. zł, ogólny poziom rentowności należy uznać za niski.

Należy wreszcie zwrócić uwagę, że tylko w przypadku 2 z 48 beneficjentów środki z inwestycji już się zwróciły. 43 z 48 respondentów oczekuje tego w przyszłości. Świadczy to o ogólnie długim okresie zwrotu z inwestycji. Należy przy tym podkreślić, że ostatni konkurs rozstrzygnięto we wrześniu 2012 r.²⁶⁰ Także badania ankietowe potwierdzają niski poziom rentowności wspieranych projektów. Dla 21 z 43 beneficjentów, okres wymagany na uzyskanie zwrotu środków z inwestycji wynosi **ponad 5 lat**.

Warto zwrócić uwagę na ocenę rentowności projektów z zakresu termomodernizacji budynków realizowanych przez podmioty, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach Działania 1.4 Schemat A RPO WL 2007-2013. Wśród 33 nieskutecznych wnioskodawców biorących udział w badaniu projekt ostatecznie zrealizowało tylko 10 (3 dalszych projekt realizuje). Tylko w 1 przypadku z 10 projekt nie generuje przychodów/oszczędności. Korzyści ekonomiczne z projektu osiągały przede wszystkim poziom od 25 tys. do 50 tys. zł oraz od 100 tys. do 250 tys. zł. Wśród nieskutecznie ubiegających się o wsparcie, którzy nie rozpoczęli jeszcze realizacji projektu, planuje ją w terminie późniejszym, w tym 9 z nich dopiero po kolejnych 12 miesiącach od dnia przeprowadzenia ankiety²⁶¹.

Wśród podmiotów realizujących projekt, tylko dwóch nieskutecznych wnioskodawców ograniczyło zakres projektu. Jednocześnie dwa podmioty, które nie realizowały dotychczas projektu, przewidują jego wdrażanie w tym samym zakresie, a trzy – w szerszym. Niemniej 6 z 11 respondentów zamierza istotnie ograniczyć ich zakres. Nieskutecznie ubiegający się o wsparcie przeznaczili lub zamierzają przeznaczyć na projekty kwoty analogiczne do tych, na które opiewały wnioski o dofinansowanie. W strukturze deklarowanej wartości projektu dominowały te, których wartość znajdowała się w przedziale od 100 tys. do 250 tys. zł. 7 z 18 nieskutecznych wnioskodawców zamierza finansować projekt ze środków własnych. Niemniej jednakowo liczna grupa respondentów deklaruje sfinansowanie projektu z kredytu lub pożyczki. Jednocześnie spośród podmiotów, które już

²⁶⁰ Tj. 2 lata i 10 miesięcy od przeprowadzenia badania ankietowego.

²⁶¹ Zwiększa to niestety prawdopodobieństwo, że projekt nie zostanie zrealizowany.

sfinansowały projekt, 7 z 13 korzystało z kredytów lub pożyczek, podczas gdy 6 z 13 – ze środków własnych. To bardzo pozytywny wniosek z punktu widzenia możliwości realizacji wsparcia za pomocą instrumentów finansowych.

Żaden podmiot, który nieskutecznie ubiegał się o wsparcie, nie odzyskał dotąd zainwestowanych środków. 19 z 24 ankietowanych przewiduje jednak ich zwrot w przyszłości. Niemniej minimalny okres zwrotu wyniesie przynajmniej 5 lat (dla 7 z 19 respondentów) lub 4 lata (dla 5 z 19). Potwierdza to ponownie, że projekty termomodernizacyjne są inwestycjami o relatywnie niskiej rentowności i dłuższym okresie zwrotu.

Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

Dużą zaletę projektów służących poprawie efektywności energetycznej przedsiębiorstw stanowi okoliczność, że po ich realizacji przynoszą one dające się oszacować oszczędności. Problemem pozostaje jednak ich niska popularność wśród przedsiębiorców na Lubelszczyźnie (zob. dalej) oraz długi okres spłaty dla większości z tych projektów, wynikający z konieczności poniesienia znaczących nakładów inwestycyjnych. Wskazują na to doświadczenia Działania 1.4 Schemat A. Z tego względu, może być konieczne wydłużenie okresu spłaty instrumentu finansowego.

Badanie reprezentatywnej grupy przedsiębiorstw w województwie lubelskim (N=535) wykazało również, że zainteresowanie projektami ukierunkowanymi na poprawę efektywności energetycznej przedsiębiorstw pozostaje na znacznie niższym poziomie niż innego rodzaju projektów inwestycyjnych. Istnieje zatem obawa, że wspieranie tego rodzaju inwestycji spotka się z ograniczonym zainteresowaniem po stronie potencjalnych, ostatecznych odbiorców wsparcia.

Inne ryzyko, które może pojawić się w trakcie realizacji projektu, wiąże się z typem projektu *Przebudowa linii produkcyjnych na bardziej efektywne energetycznie*. Tego rodzaju zapotrzebowanie dotyczy w pierwszej kolejności firm produkcyjnych o większej skali działalności. Tego rodzaju projekty realizują przede wszystkim przedsiębiorstwa produkcyjne. Potwierdza to zresztą pierwszy nabór do Działania 1.4 Schemat A RPO WL 2007-2013. Limity instrumentu finansowego w tym przypadku mogą być niewystarczające na pokrycie wysokich nakładów inwestycyjnych na przebudowę linii produkcyjnych. W praktyce oznacza to, że można oczekiwać wsparcia jedynie nisko kapitałochłonnych inwestycji w infrastrukturę produkcyjną przedsiębiorstw.

4.8.2 Charakterystyka grup docelowych

Informacje wstępne

Beneficjentami Działania 4.2 zgodnie z SZOOP mogą być:

- Spółki prawa handlowego, w których większość udziałów lub akcji posiadają jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki;
- Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa;
- Podmioty wdrażające instrument finansowy.

Zakładając, że ze wsparcia w Działaniu 5.1 RPO WL 2014-2020 przedsiębiorcy będą korzystać w podobnych proporcjach jak w Działaniu 1.4 RPO WL 2007-2013, oraz odwołując się do zainteresowania tego rodzaju inwestycjami określonymi dla tego programu pomocowego, można założyć, że ze wsparcia może potencjalnie skorzystać 308 mikroprzedsiębiorstw, 163 małe firmy oraz 154 średnie podmioty gospodarcze.

Należy uznać, że spółki samorządowe nie będą w większym stopniu zainteresowane wsparciem za pomocą instrumentów finansowych w tym Działaniu. Wynika to z przyczyn określonych wcześniej w punkcie 4.7. Znacznie posiada tu przede wszystkim to, że komercyjne inwestycje w poprawę

efektywności energetycznej nie stanowią priorytetu dla tych podmiotów. Na ich zainteresowanie wpływa również poziom zadłużenia. W rezultacie, w znacznie większym stopniu spółki samorządowe będą skłonne pozyskiwać wsparcie dotacyjne, a grupę docelową dla potencjalnych instrumentów finansowych pozostają przedsiębiorstwa.

Dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją

Pośrednicy finansowi w Działaniu 2.1 RPO WL oraz 2.1 PO RPW na lata 2007-2013 wskazywali, że projekty z zakresu poprawy efektywności energetycznej były bardzo nieliczne. Tego rodzaju projekty stanowiły nie więcej niż 1% sfinansowanych projektów ostatecznych odbiorców. Przekładałoby się to na 20-22 pożyczek udzielonych na cele efektywności energetycznej. Znacznie bardziej popularne były inwestycje w bardziej efektywne środki transportu, stanowiące nawet 3%-5% udzielonych pożyczek²⁶². Tego rodzaju projekty nie kwalifikują się jednak do finansowania w ramach Działania 5.1 RPO WL 2014-2020. Wśród inwestycji rzeczywiście sfinansowanych przez przedsiębiorców w województwie lubelskim²⁶³ w ostatnich 5 latach, tylko 2,3% służyło termomodernizacji, a 4,3% - poprawie efektywności energetycznej firmy.

Ogólnie rzecz biorąc, pośrednicy finansowi nie mają doświadczeń w udzielaniu pożyczek służących poprawie efektywności energetycznej w przedsiębiorstwie. W szczególności, nie współpracowali dotychczas ze specjalistami przygotowującymi audyty energetyczne. Niemniej – jak wskazywali pośrednicy – są to typowe projekty inwestycyjne. Mogą się jednak wiązać z wyższymi kosztami udzielenia pożyczki. W rezultacie, należy uznać, że wielkość pożyczek udzielanych na te cele powinna przeciętnie osiągać wyższą wartość, która zrekompensowałaby wyższe koszty obsługi klienta funduszu pożyczkowego.

Wyniki badania beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców w Działaniu 1.4 RPO WL 2007-2013 wskazują, że dotacja nie jest jednak pierwszym źródłem finansowania tego rodzaju inwestycji, a kredyty i pożyczki odgrywają ważną rolę w ostatecznym montażu finansowym²⁶⁴. Z drugiej strony, oczekiwania reprezentatywnej grupy przedsiębiorstw w województwie lubelskim wskazują, że – w zakresie inwestycji w efektywność energetyczną – mikro- i średnie przedsiębiorstwa deklarują wysokie oczekiwania w zakresie wsparcia dotacyjnego dla tego typu projektów. Natomiast w grupie małych przedsiębiorstw występuje większa skłonność do finansowania takich inwestycji za pomocą instrumentów dłużnych.

Dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją

O popycie na finansowanie zewnętrzne decydują przede wszystkim zamierzenia inwestycyjne dotyczące rozwoju przedsiębiorstwa. Plany inwestycyjne przedsiębiorstw w województwie lubelskim na najbliższe 24 miesiące dotyczące termomodernizacji wskazują, że chce się jej podjąć 5,4% przedsiębiorstw. Nieznacznie wyższy odsetek przedsiębiorstw (6,9%) planuje dokonanie inwestycji służących podniesieniu efektywności energetycznej oraz ograniczeniu ilości wytwarzanych odpadów. Natomiast zakup środków trwałych planowało 33,6%, a inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne – 19,4%. Zainteresowanie inwestycjami w poprawę efektywności energetycznej pozostaje zatem na umiarkowanym poziomie. Wielkość alokacji na ten cel powinna być też zatem znacznie mniejsza niż w przypadku ogólnego wsparcia działalności inwestycyjnej w przedsiębiorstwach.

Wielkość zapotrzebowania na środki inwestycyjne zależy od charakterystyki planowanej inwestycji. Inwestycje w termomodernizację mają wiele cech wspólnych z typowymi inwestycjami budowlanymi. Łączy je także wyższy, wymagany poziom finansowania. Najwięcej przedsiębiorców (31%) potrzebuje

²⁶² Niektóre fundusze miały bardzo wysoki udział pożyczek udzielonych branży transportowej.

²⁶³ Badanie CATI reprezentatywnej grupy przedsiębiorstw w województwie lubelskim

²⁶⁴ Zob. także wcześniejsze rozważania na ten temat.

na cele termomodernizacyjne od 100 tys. do 250 tys. zł, a dalsze 10% - do 0,5 do 1 mln zł. Odpowiada to wielkości projektów realizowanych w ramach Działania 1.4 RPO Schemat A 2007-2013. Inaczej popyt rozkłada się na pozostałe inwestycje służące podniesieniu efektywności energetycznej. 27% z nich mieści się w przedziale do 25 tys. zł, a 24% z nich – od 50 tys. do 100 tys. zł. Jednocześnie przedsiębiorcy deklarują dokonanie także inwestycji o znacznie wyższej wartości. I tak, 19% deklaracji ankietowanych dotyczy wielkości finansowania od 250 tys. do 1 mln zł.

Jeżeli chodzi o zapotrzebowanie na zewnętrzne finansowanie, to aż 1/3 inwestycji wymaga pozyskania do 100 tys. do 250 tys. zł. Cel poprawy efektywności energetycznej zaspakają w zasadzie finansowanie na poziomie do 100 tys. zł. Z drugiej strony, po 7% ankietowanych, którzy poszukają finansowania na ten cel, zamierza pozyskać odpowiednio od 0,5 mln do 1 mln oraz od 1 mln do 3 mln zł w poprawę efektywności energetycznej. Popyt na tego rodzaju projekty inwestycyjne potwierdza również – wspomniany już wcześniej – wynik pierwszego naboru w Działaniu 1.4 Schemat A.

Przeszkodą w realizacji instrumentów finansowych w Działaniu 5.1 stanowią niewątpliwie oczekiwania firm na Lubelszczyźnie dotyczące rodzaju zewnętrznego finansowania inwestycji służących poprawie efektywności energetycznej. W przypadku termomodernizacji, $\frac{3}{4}$ ankietowanych oczekuje uzyskania dotacji na te cele. Oznacza to, że nawet więcej przedsiębiorców zamierza finansować takie inwestycje z dotacji niż środków własnych. W przypadku pozostałych inwestycji z zakresu efektywności energetycznej, blisko 57% badanych przedsiębiorców przewiduje wsparcie dotacyjne. Poziom ten jest o przynajmniej kilkanaście punktów procentowych wyższy niż dla innych typów inwestycji analizowanych w badaniu. Jednocześnie ok. 1/3 firm zamierza – przynajmniej częściowo – finansować opisywane inwestycje z kredytu lub pożyczki. W tym wymiarze, wykorzystanie kredytu lub pożyczki pozostaje na poziomie właściwym dla inwestycji w środki trwałe.

Nieuzyskanie finansowania dotacyjnego bardzo silnie wpływa na zakres inwestycji w poprawę efektywności energetycznej. Każde z ankietowanych przedsiębiorstw ograniczyłoby wówczas skalę przeprowadzanej termomodernizacji. Tylko 17% firm planujących przeprowadzenie także innych niż termomodernizacja inwestycji zachowałoby pierwotny ich zakres. Należy podkreślić, że – mimo ograniczenia zakresu inwestycji – większość przedsiębiorców nie zamierza zupełnie z niej zrezygnować, jeśli nie uzyska wsparcia dotacyjnego.

Programy pożyczkowe w Polsce nie były dotychczas ukierunkowane na poprawę efektywności energetycznej. Należy jednak podkreślić, że tego rodzaju programy realizowano w innych krajach. Największe doświadczenia w zakresie wykorzystania instrumentów finansowych zdobyła amerykańska Agencja Ochrony Środowiska (ang. *Environmental Protection Agency*). Od 1992 roku realizuje ona program *Energy Star*. Od samego początku stosuje się – w jego ramach – instrumenty finansowe. Co charakterystyczne, w ramach tego programu realizuje się zarówno program mikropożyczkowy (od 1 000 do 25 000 dol. amerykańskich) jak i pożyczki na rzecz projektów o znacznie większej skali. Mikropożyczki nie wymagają szczególnych zabezpieczeń (pożyczka niezabezpieczona). Zapewniają tanie, bezprocentowe finansowanie o stałym oprocentowaniu. Jest ono znacznie bardziej atrakcyjne niż komercyjne alternatywy w postaci kredytu konsumenckiego, realizowanego w Stanach Zjednoczonych w pierwszej kolejności za pomocą kart kredytowych. Główną zaletą tego programu jest przede wszystkim to, że zapewnia stabilne (stałe raty) i długoterminowe (do 10 lat) finansowanie projektów służących oszczędności zasobów i energii. Nie ma dodatkowych opłat (premii za ryzyko dla pośrednika) za dłuższy okres kredytowania. Przedsiębiorcy mogą dodatkowo skorzystać z pożyczek o znacznie większych wartościach. Wówczas raty kredytowe są kalkulowane w ten sposób, aby były niższe od uzyskanych korzyści w zakresie oszczędności zasobów. Przedsiębiorca ponosi ryzyko projektu w całości, ale także zyskuje wszystkie korzyści wynikające z uzyskanych oszczędności. Oczywiście, tego rodzaju pożyczki zabezpiecza się na aktywach przedsiębiorstwa. Doświadczenia

amerykańskie wskazują, że pożyczki służące oszczędności zasobów wymagają dłuższego – niż standardowe pożyczki – okresu spłaty. Niemniej przynoszą także istotne korzyści ekonomiczne. Finansują zatem rentowne projekty inwestycyjne.

Warunki, na jakich ostateczni odbiorcy (w ramach poszczególnych instrumentów) są w stanie skorzystać z oferowanego wsparcia

Przedsiębiorcy oczekują ogólnie wyższego poziomu wsparcia w przypadku inwestycji w poprawę efektywności energetycznej. Oczekiwane minimum stanowi preferencyjne oprocentowanie instrumentu dłużnego. Przeprowadzenie audytu energetycznego, jeśli nie jest powiązane z uzyskaniem korzyści dla przedsiębiorcy, może stanowić niepotrzebne, z jego punktu widzenia, obciążenie. Stąd warto rozważyć przynajmniej częściową refundację wydatków związanych z jego przeprowadzeniem. Inwestycje tego rodzaju i wielkości będą – w opinii pośredników finansowych – wymagały ustanowienia zabezpieczeń rzeczowych. W przypadku inwestycji w termomodernizację może nim być sam przedmiot inwestycji. Inwestycje w poprawę efektywności energetycznej przynoszą prawie zawsze konkretne przychody lub oszczędności kosztów. Niemniej ich rentowność pozostaje niewysoka, a więc i spłata zaciągniętych zobowiązań wymaga dłuższego czasu. Stąd zaleca się dłuży niż 5-letni okres udzielania finansowania.

4.8.3 Strategia inwestycyjna

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

Punkt wyjścia dla określenia strategii inwestycyjnej stanowi uzasadnienie zastosowania instrumentów finansowych służących finansowaniu inwestycji w poprawę efektywności energetycznej przedsiębiorstw. W pierwszej kolejności należy rozważyć argumenty za i przeciw zastosowaniu instrumentów finansowych.

Jak wskazano w analizie grup docelowych, projekty z zakresu termomodernizacji są z reguły rentowne. Ponadto, przynoszą oszczędności lub generują przychody, które pozwalają na spłatę zaciągniętych zobowiązań. Pośrednicy finansowi w województwie lubelskim nie zdecydowali się na wsparcie projektów z zakresu poprawy efektywności energetycznej infrastruktury przedsiębiorstw ze względu na niskie limity finansowania w programach pożyczkowych. Nie można również zapominać, że finansowanie za pomocą instrumentów zwrotnych dyscyplinuje beneficjentów wsparcia w podejmowaniu racjonalnych decyzji ekonomicznych, a nie opartych jedynie na możliwości uzyskania dotacji bezzwrotnej.

Niemniej występuje szereg czynników, które nie sprzyjają wykorzystaniu instrumentów finansowych. Po pierwsze, respondenci badań ilościowych zapytani o okres zwrotu inwestycji polegających na termomodernizacji budynków wskazywali najczęściej najdłuższe okresy. Potencjalny instrument musi zapewniać zatem finansowania długookresowe powyżej 5 lat. Ogranicza to istotnie efekty mnożnikowe, a więc i korzyści z zastosowania instrumentu finansowego.

Po drugie, skłonność przedsiębiorców do finansowania zwrotnego tego rodzaju inwestycji jest niewielka. Oczekują oni w dużym stopniu wsparcia dotacyjnego.

Po trzecie, występują ryzyka związane z długotrwałą procedurą opracowania audytów energetycznych lub projektów budowlanych, uzyskaniem pozwoleń na budowę bądź innymi decyzjami

administracyjnymi²⁶⁵. Należy podkreślić, że uzyskanie audytu energetycznego stanowi obowiązkowy wymóg każdego projektu wspartego w Działaniu 5.1. Jednocześnie konstrukcja programu nie pozwala na odrębne wsparcie dotacyjne audytu energetycznego. Może on być sfinansowany wyłącznie w ramach dotacyjnego projektu inwestycyjnego, który osiągnąłby zamierzone efekty środowiskowe. W rezultacie, ostateczni odbiorcy instrumentu finansowego musieliby sfinansować ten audyt ze środków własnych. Obecnie – wg informacji IZ – nie przewiduje się również wsparcia audytów energetycznych np. w Działaniu 3.5 *Bon na doradztwo*. Koszty audytu energetycznego mogą być jednak istotne. Mogą sięgać nawet kilkudziesięciu tysięcy zł na jeden projekt inwestycyjny, zwłaszcza w ramach głębokiej termomodernizacji. Ten typ projektu stanowi z kolei najpopularniejszy cel inwestycji w poprawę efektywności energetycznej przedsiębiorstw, o czym świadczą doświadczenia Działania 1.4 schemat A RPO WL 2007-2014.

Po czwarte, wdrażanie instrumentu finansowego wydłuża realizację programu operacyjnego. Wynika to m. in. z konieczności wyboru pośrednika finansowego.

Po piąte, rozważano wykorzystanie mieszanego instrumentu finansowego, w ramach którego pożyczka pokrywałaby większość nakładów inwestycyjnych, a dotacja – ich pozostałą część. Udzielanie pożyczek przez pośrednika finansowego oraz dotacji przez Lubelską Agencję Wspierania Przedsiębiorczości zbyt bardzo komplikowało jednak wdrażanie tego instrumentu. Można było wprawdzie powierzyć udzielanie dotacji pośrednikowi finansowemu. Komplikowało jednak proces wdrażania instrumentu od strony instytucjonalno-prawnej. Wymagałoby – na już późnym etapie realizacji RPO – wyboru dodatkowej instytucji pośredniczącej. Pośrednik musiałby być wybierany w przetargu. Opóźniłoby to najprawdopodobniej proces uruchomienia instrumentu mieszanego do nawet 2018 r. Instrument mieszany nie mógłby również – wraz z instrumentami finansowymi z innych działań – być wdrażany w formule funduszu funduszy. Z kolei rezygnacja z zachęty w postaci finansowania części nakładów inwestycyjnych za pomocą dotacji mogłaby spowodować, że zainteresowanie programem pożyczkowym byłoby niewystarczające, zwłaszcza że finansowanie zwrotne projektu inwestycyjnego w Działaniu 5.1 wymagałoby przedłożenia pośrednikowi kosztownego audytu energetycznego.

Trudności związane z wdrożeniem instrumentu mieszanego zaważyły na ocenie zasadności zastosowania instrumentów finansowych w Działaniu 5.1, także w formie pilotażowej.

Proponowane instrumenty

Przeprowadzona analiza pokazała, że należy zalecić dotacyjną formę wsparcia dla projektów inwestycyjnych w Działaniu 5.1. Mimo rentowności inwestycji w poprawę efektywności energetycznej, zainteresowanie „czystym” instrumentem pożyczkowym pozostaje na bardzo umiarkowanym poziomie. Z kolei realizacja instrumentu mieszanego napotyka na bariery instytucjonalno-prawne. Dodatkowo, biorąc pod uwagę stosunkowo niedużą alokację na Działanie i podobnie niewielką liczbę zainteresowanych ostatecznych odbiorców (625 firmy) można uznać, że wykorzystanie instrumentów zwrotnych nie jest zasadne.

²⁶⁵ Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

4.9 Działanie 9.3 Rozwój przedsiębiorczości i Działanie 10.2 Programy typu outplacement

4.9.1 Charakterystyka projektów

Informacje wstępne

W RPO WL 2014-2020, w kontekście wsparcia osób fizycznych planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej, rozważane jest wykorzystanie instrumentów zwrotnych w Osi priorytetowej 9 – *Rynek pracy*, w Działaniu 9.3 *Rozwój przedsiębiorczości* (w priorytecie inwestycyjnym (PI) 8.iii.) oraz w Osi priorytetowej 10. *Adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników do zmian*, w Działaniu 10.2 *Programy typu outplacement* (PI 8.v)

Celem szczegółowym PI 8.iii jest: *Zwiększenie liczby nowych i trwałych miejsc pracy w regionie poprzez kompleksowe wsparcie dla grup docelowych w zakresie rozpoczynania i prowadzenia własnej działalności gospodarczej.*

Przewiduje się dwie formy wsparcia:

- Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w formie bezzwrotnej (tj. dotacje) wraz ze wsparciem pomostowym i szkoleniowo-doradczym,
- Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w formie instrumentów finansowych (np. w formie mikropożyczek instrumentów finansowych połączonych z dotacją na spłatę odsetek, instrumentów finansowych w połączeniu z dotacjami) oraz szkolenia i doradztwo (indywidualne i grupowe) umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej

Wsparcie skoncentrowane będzie na osobach znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Są to osoby fizyczne w wieku 30 lat i więcej²⁶⁶ z terenu woj. lubelskiego, pozostające bez pracy (w tym zarejestrowane w urzędzie pracy jako bezrobotne), , zamierzające rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej²⁶⁷. Ww. osoby należą co najmniej do jednej z następujących grup:

- a) osoby w wieku powyżej 50 roku życia,
- b) kobiety,
- c) osoby z niepełnosprawnościami,
- d) osoby długotrwale bezrobotne,
- e) osoby o niskich kwalifikacjach²⁶⁸.

Tylko ww. grupy priorytetowe mogą otrzymać wsparcie w postaci dotacji bezzwrotnych.

W przypadku instrumentów finansowych dopuszcza się możliwość przeznaczenia maksymalnie 20% alokacji w ramach Działania 9.3 na wsparcie osób spoza grup priorytetowych, ale należących wyłącznie do grupy bezrobotnych i biernych zawodowo²⁶⁹

²⁶⁶ Osoby młode do 29 roku życia mogą ubiegać się wyłącznie o wsparcie z PO WER

²⁶⁷ Z wyłączeniem osób zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub prowadzących działalność na podstawie odrębnych przepisów (w tym m.in. działalność adwokacką, komorniczą lub oświatową) w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu

²⁶⁸ Osoby o niskich kwalifikacjach to osoby posiadające wykształcenie na poziomie do ISCED 3 włącznie

²⁶⁹ Bierni zawodowo to osoby, które w danej chwili nie tworzą zasobów siły roboczej (tzn. nie pracują i nie są bezrobotne)

Ponadto instrumenty finansowe planowane są w Osi priorytetowej 10. *Adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników do zmian* w Działaniu 10.2 *Programy typu outplacement* (Priorytet Inwestycyjny 8.v). Warto nadmienić, iż w Działaniu 10.2 katalog form wsparcia jest rozbudowany i obejmuje:

- a) doradztwo zawodowe,
- b) poradnictwo psychologiczne,
- c) pośrednictwo pracy,
- d) szkolenia, kursy, studia podyplomowe,
- e) staże i/lub praktyki zawodowe,
- f) subsydiowane zatrudnienie,
- g) bony na zasiedlenie, dodatek relokacyjny,
- h) wsparcie dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej obejmujące:
 - szkolenia oraz doradztwo (indywidualne i grupowe) umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej,
 - przyznanie środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej w postaci dotacji bezzwrotnych lub instrumentów finansowych,
 - wsparcie pomostowe (niefinansowe oraz finansowe).

Cel szczegółowy Priorytetu Inwestycyjnego 8v to: *Zwiększenie dostępu do zatrudnienia lub jego kontynuacji osób objętych działaniami typu outplacement*. Wsparcie będzie zastosowane w przypadku wystąpienia niespodziewanej zmiany gospodarczej. Jednym z jego elementów będzie wsparcie kierowane w pierwszej kolejności do osób, które utraciły pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przed dniem przystąpienia do projektu, lub pracowników znajdujących się w okresie wypowiedzenia stosunku pracy z terenu woj. lubelskiego, zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej. Wsparcie będzie kierowane również do osób zagrożonych zwolnieniem. Wsparcie obejmuje przyznanie środków finansowych na rozpoczęcie tej działalności w postaci dotacji bezzwrotnych lub instrumentów finansowych, szkoleń, doradztwa oraz wsparcia pomostowego.

Wsparcie w postaci instrumentów finansowych w obu osiach będzie udzielane za pośrednictwem instytucji finansowych tj. podmiotów wdrażających instrument finansowy, które spełniają kryteria wymienione w rozporządzeniu delegowanym nr 480/2014.

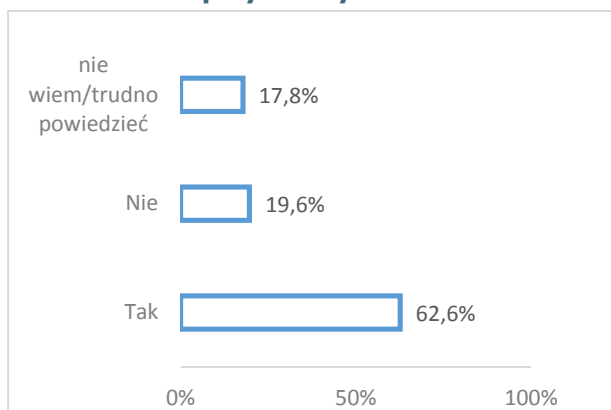
Rentowność projektów

Wsparcie w postaci instrumentów finansowych ma sens tylko wtedy, gdy potencjalni odbiorcy wsparcia będą w stanie wygenerować nadwyżkę przychodów nad kosztami, która pozwoli im na spłatę pożyczki. Z wywiadów z PUP i WUP wdrażających instrumenty dotacyjne na rozpoczęcie działalności gospodarczej wynika, że duża część beneficjentów zadowolona była przychodami, które wyłącznie pokrywają koszty prowadzonej działalności, w tym koszty wynagrodzenia osoby samozatrudnionej. Tylko 62,6% firm założonych przez beneficjentów dotacji z PO KL generuje zyski, z czego prawie 2/3 beneficjentów deklaruje zyski nie większe niż 3 tys. zł miesięcznie (Rysunek 38). Podobne wyniki otrzymano w badaniu w województwie lubelskim z 2014 roku²⁷⁰, z którego wynika, że większość firm (84,3% nieaktywnych oraz 57,2% aktywnych w momencie realizacji badania) założonych przez uczestników projektów osiągała bardzo niskie (poniżej 1,7 tys. zł miesięcznie) zyski.

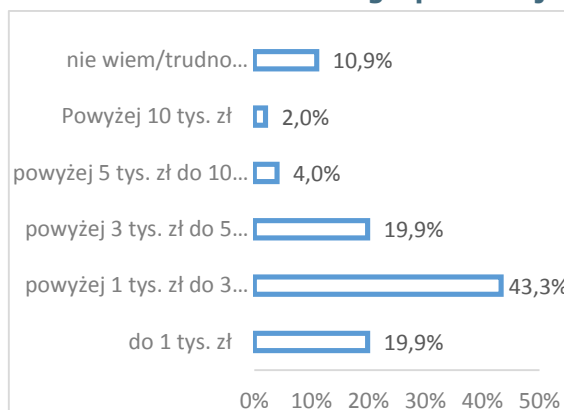
²⁷⁰ Ocena skuteczności i trwałości wsparcia skierowanego na rozwój przedsiębiorczości w projektach realizowanych w ramach PO KL na terenie województwa lubelskiego, UM WL, 2014, s. 42

Rysunek 38.

a) Czy prowadzona działalność gospodarcza przynosi zyski



b) Miesięczne zyski z prowadzonej działalności gospodarczej



Źródło: Opracowane na podstawie CAWI/CATI z beneficjentami wsparcia w Poddziałaniu 6.1.3. i 8.1.2 oraz Działaniu 6.2 PO KL, którzy otrzymali dotację na założenie działalności gospodarczej. (a) N=321; b) N=201

4.9.2 Charakterystyka grup docelowych

W Działaniu 10.2 nacisk jest kładziony na zatrudnienie (wskaźnik rezultatu bezpośredniego: *Liczba osób, które po opuszczeniu programu podjęły pracę lub kontynuowały zatrudnienie* - w przypadku środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej – poprzez samozatrudnienie). Cele szczegółowe oraz wskaźniki rezultatu Działania 9.3, kładą nacisk nie tylko na liczbę nowopowstałych przedsiębiorstw, ale także na liczbę nowopowstałych miejsc pracy (wskaźnik rezultatu bezpośredniego: *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej*). Dodatkowo oczekuje się, że nowoutworzone miejsca pracy będą trwałe (Cel szczegółowy 9.3: *Zwiększenie liczby nowych i trwałych miejsc pracy w regionie*).

Bazując na wynikach badań trwałości biznesów i zdolności do zatrudniania pracowników najemnych przez osoby rozpoczynające działalność gospodarczą, można wskazać priorytetowe segmenty ostatecznych odbiorców wsparcia za pomocą instrumentów finansowych w grupie docelowej interwencji (w szczególności w Działaniu 9.3, gdzie celem jest jak największa liczba trwałych miejsc pracy), które zwiększają prawdopodobieństwo maksymalizacji zakładanych efektów interwencji. Poniższa analiza dokonana jest na podstawie najnowszego badania GUS²⁷¹ przedsiębiorstw powstałych w latach 2008-2012.

Zatrudnianie pracowników

Przeciętna liczba pracujących przypadająca na jedno przedsiębiorstw po roku od rejestracji firmy wyniosła 2,10 (dla osób fizycznych - 1,47). Najwięcej pracowników na firmę zatrudniają nowe firmy z branż: obsługa nieruchomości (3,04 pracowników na firmę), przemysł (3,00), zakwaterowanie i gastronomia (2,99), administrowanie i działalność wspierająca (2,78) oraz informacja i komunikacja (2,51). Najwięcej nowych firm powstaje w branżach: handel i naprawa pojazdów samochodowych (28,0%), budownictwo (15,5%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (11,1%) oraz przemysł (8,9%). W rezultacie (po uwzględnieniu liczby nowopowstałych firm i przeciętnej liczby zatrudnionych w firmie) największy udział w tworzeniu nowych miejsc pracy łącznie w gospodarce przez nowopowstałe firmy obserwujemy w branżach: handel i naprawa pojazdów samochodowych

²⁷¹ Warunki powstawania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008-2012, Warszawa, 2014

(28,2%), budownictwo (14,9%) przemysł (12,7%) oraz działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (7,7%).

Liczba miejsc pracy utworzonych przez przedsiębiorstwa, które utrzymały się na rynku w kolejnych latach ich działalności rośnie przeciętnie o 3,3% rocznie²⁷² (1,5% dla firm założonych przez osoby fizyczne). Najszybciej rośnie liczba miejsc pracy w firmach z branż: transport (o 16,5% rocznie), pośrednictwo finansowe (6,6%), handel i naprawa pojazdów samochodowych (4,2%), budownictwo (4,1%) i ochrona zdrowia (4,0%). Spadki zatrudnienia odnotowuje się w działających firmach z branż: hotele i restauracje (spadek o 8,8% rocznie) oraz edukacja (spadek 16,6% rocznie)

Przeżywalność przedsiębiorstw - trwałość miejsc pracy

Trwałość nowoutworzonych miejsc pracy zależy od zdolności firmy do przetrwania. Współczynnik przetrwania firm zakładanych przez osoby fizyczne w wieku 30 lat i więcej (grupa docelowa Działania 9.3 i 10.2 RPO WL 2014-2020) wynosi przeciętnie 79,5% rocznie. Oznacza to, że po pięciu latach od założenia działalności przeżywa mniej niż co trzecia (31,5%) założona firma. Biorąc pod uwagę strukturę branżową najwięcej firm przeżywa (najbardziej trwałe miejsca pracy) w branżach: ochrona zdrowia (59,9% po pięciu latach), przemysł (35,1%), transport (34,0%), edukacja (31,8%), pozostała działalność usługowa (28,8%), handel (27,7%) i budownictwo (27,1%).

Korzystanie ze zwrotnych źródeł finansowania

Osoby zakładające nowe firmy najczęściej (82,1%) korzystają z własnych środków finansowych. Potencjalni uczestnicy projektu objętych instrumentami finansowymi w Działaniach 9.3 i 10.2 muszą wykazać chęć do poniesienia ryzyka zwrotu dodatkowych środków pozyskanych z innych źródeł. Największą skłonność do korzystania z różnych źródeł środków zwrotnych wykazują osoby zakładające działalność gospodarczą w branżach: transport i gospodarka magazynowa (17,7%), zakwaterowanie i gastronomia (14,1%), opieka zdrowotna (11,4%) oraz pozostała działalność usługowa (10,1%).

Pracujący - niepracujący.

W ramach Działania 9.3 uczestnicy projektu korzystający ze wsparcia zwrotnego to osoby bezrobotne i bierne zawodowo. Ta grupa wykazuje największą aktywność w tworzeniu nowych przedsiębiorstw (46,3%)²⁷³. Osoby bezrobotne i biernie zawodowo najczęściej zakładają firmy w branżach: opieka zdrowotna (79,7%), edukacja (75,6%), transport (57,4%) i budownictwo (55,5%). Firmy zakładane przez osoby niepracujące lub bezrobotne mają niższy wskaźnik przeżycia (37,3% po pięciu latach) niż firmy zakładane przez kierowników, pracowników technicznych i umysłowych (46,5% po pięciu latach). Wsparcie będzie kierowane również do osób niepełnosprawnych. Osoby te stanowiły zaledwie 6% osób, które w województwie założyły działalność gospodarczą dzięki wsparciu dotacyjnemu z PO KL²⁷⁴. Zdecydowanie najczęściej (niemal 60%) zakładali działalności o profilu usługowym, 17% rozpoczęło prowadzenie działalności handlowej, po 8% w branży budowlanej i przetwórstwa przemysłowego. Z badań ankietowych wynika, że poziom przeżywalności działalności gospodarczych zakładanych przez niepełnosprawnych jest zdecydowanie niższy aniżeli wśród pozostałych osób fizycznych. W województwie lubelskim na moment prowadzenia badania działalność gospodarczą prowadziło tylko 45,8% wspartych osób niepełnosprawnych w porównaniu do 82% osób, które orzeczenia o niepełnosprawności nie posiadają.

²⁷² Tamże, na podstawie danych z lat 2008-2013

²⁷³ Warto zauważyć, iż to przede wszystkim do tej grupy kierowane było wsparcie na zakładanie działalności gospodarczych w perspektywie 2007-2013

²⁷⁴ Na podstawie badania CAWI/CATI beneficjentów komponentu regionalnego PO KL w województwie lubelskim zrealizowanego w ramach niniejszego badania

Wiek

Ogółem osoby fizyczne w wieku 30 lat i więcej założyły 63,4% przedsiębiorstw. Instrumentami finansowymi objęte mogą być osoby z grup priorytetowych, w tym osoby w wieku powyżej 50 lat. Tylko 14,2% nowych przedsiębiorstw należało do osób 50-letnich i starszych. Najbardziej aktywną grupą wiekową są osoby fizyczne pomiędzy 30 a 39 rokiem życia (35,7%). Największą trwałością (po pięciu latach) charakteryzują się przedsiębiorstwa zakładane przez osoby w wieku 30-44 lata (45%), najmniejszą trwałością charakteryzują się przedsiębiorstwa zakładane przez osoby poniżej 30 roku życia (36%). Obserwowane jest duże zróżnicowanie branżowe. W grupie wiekowej od 30 do 39 lat osoby fizyczne najczęściej zakładają firmy w branżach: działalność profesjonalna i naukowa (50,1%), budownictwo (45,4%), opieka zdrowotna i pomoc społeczna (44,7%). W grupie wiekowej 50+ najczęściej zakładane są firmy z branż: działalność związana z kulturą i rekreacją (20,5% firm w tej branży), transport (19,2%), handel (18,0%). Wskaźnik przeżycia firm zakładanych przez osoby 50+ wynosi ok. 50% (po pięciu latach).

Wykształcenie

Nowymi przedsiębiorcami zostawały najczęściej osoby posiadające wykształcenie wyższe i pomaturalne (46,3%) oraz średnie (34,4%). Osoby z pierwszej z tych grup dominowały wśród przedsiębiorców podejmujących działalność z zakresu edukacji (91,0%), działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej (84,7%), ochrony zdrowia (84,2%), finansów i ubezpieczeń (77,4%). Osoby z wykształceniem średnim najczęściej rejestrowały jednostki z zakwaterowania i gastronomii (68,4%), przemysłowe (47,9%), handlowe (43,8%). Osoby z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym (grupa priorytetowa dotacji uprawniona do korzystania z instrumentów finansowych) działały najczęściej w branży budowlanej (34,4% oraz transportowej (26,7%). Firmy zakładane przez osoby z wyższym wykształceniem mają zdecydowanie wyższy wskaźnik przeżycia (54%) niż firmy zakładane przez osoby z wykształceniem podstawowym i zawodowym (32%). Wynika to m.in. stąd, że słabiej wykształceni właściciele działają w branżach nie opartych na wiedzy, stąd doświadczają wyższej konkurencji.

Płeć

Jedną z grup priorytetowych Działania 9.3 są kobiety. Ogólnie mężczyźni byli dużo bardziej aktywni w podejmowaniu działalności gospodarczej niż kobiety (odpowiednio 60,9% i 39,1% zarejestrowanych jednostek). Największe różnice na korzyść firm zakładanych przez mężczyzn obserwuje się w branżach: budownictwie (90,6% mężczyźni vs 9,4% kobiety), informacji i komunikacji (81,4% vs 18,6%) oraz transporcie (81,3% vs 18,7%) i przemyśle (75,7%). Kobiety częściej niż mężczyźni tworzyły różnego rodzaju firmy usługowe, tj. w zakresie pozostałej działalności usługowej (22,1% mężczyźni vs 77,9% kobiety) opieki zdrowotnej (28,8% vs 71,2%), administrowania i usług wspierających (37,8% vs 62,2%). Firmy zakładane przez kobiety i mężczyzn mają podobny wskaźnik przeżycia po pięciu latach (mężczyźni 42,1% vs kobiety 40,8%).

Plany inwestycyjne

Głównym źródłem finansowania osób rozpoczynających działalność gospodarczą są środki własne (dla 85,4% osób fizycznych podejmujących działalność gospodarczą²⁷⁵). Z pożyczki od rodziny lub znajomych korzystało 2,4%. Poza środkami finansowymi w prowadzeniu działalności gospodarczej wykorzystywane są niefinansowe zasoby takie jak samochód, sprzęt komputerowy i inny biurowy, nieruchomości²⁷⁶.

²⁷⁵ Tamże

²⁷⁶ Osoby do 30 r. życia stanowią ok. 28% populacji osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą

Według GUS²⁷⁷ rozpoczęcie działalności gospodarczej kredytem bankowym finansowało 3,6% osób fizycznych. Natomiast działalność inwestycyjną finansowaną długiem w pierwszych 12 miesiącach działalności prowadziło od 5-6% osób fizycznych (według danych za lata 2008-2012). Utrudniony dostęp do finansowania kredytem deklaruje ok. 1/3 nowopowstałych firm – osób fizycznych (wskaźnik ten zmieniał się od 31-36% w latach 2008-2012).

Zapotrzebowanie na kapitał związane z zakładaniem działalności gospodarczej było dyskutowane w rozdziale *Luka finansowa*. Większość dostępnych informacji wskazuje, że przeciętne zapotrzebowanie na kapitał osoby rozpoczynającej działalność gospodarczą mieści się w przedziale 35 tys. zł do 50 tys. zł. Należy te kwoty interpretować, jako zapotrzebowanie na brakujący kapitał, gdyż całkowity koszt rozpoczęcia działalności gospodarczej jest większy i brakujące środki są uzupełniane z różnych źródeł – najczęściej ze środków własnych. Beneficjenci dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej w woj. lubelskim średnio dokładali 11 tys. zł do uzyskanej dotacji. Należy też podkreślić, że dostępność większych kwot wsparcia niekoniecznie musi oznaczać zastępowane środków własnych (czy innych dostępnych) środkami publicznymi (jałowa strata). Najczęściej oznacza to większą skalę zakładanego biznesu. Dane dotyczące wykorzystywania finansowania zwrotnego wskazują na zwiększenie kwoty przeznaczanej na założenie i rozkręcenie firmy przy korzystaniu z zewnętrznych źródeł zwrotnych – 30% rozpoczynających działalność gospodarczą przeznaczyło więcej niż 100 tys. zł w przypadku korzystania z finansowania zwrotnego, podczas gdy tylko 6% tych, którzy nie korzystali z finansowania zwrotnego²⁷⁸. Z badań GUS²⁷⁹ wynika, że biznesy o większej początkowej skali (mierzonej skalą inwestycji) mają większe szanse na przetrwanie.

Jak wskazano wcześniej (Rozdział *Efekty...*) uzyskane środki zakładający działalność gospodarczą przeznaczają na drobne inwestycje, głównie w sprzęt, urządzenia, narzędzia pracy, adaptację pomieszczeń, promocje i potrzeby obrotowe.

Warunki, na jakich ostateczni odbiorcy (w ramach poszczególnych instrumentów) są w stanie skorzystać z oferowanego wsparcia

Oprocentowanie

Z wywiadów z osobami nadzorującymi wdrażanie i wdrażającymi pilotażowy projekt mikropożyczek w województwie lubelskim wynika, że istotnym elementem powodzenia i skuteczności instrumentu mikropożyczkowego na rozpoczęcie działalności gospodarczej jest preferencyjne oprocentowanie pożyczki. Wiąże się to z niską rentownością zakładanych biznesów, dużą konkurencją doświadczaną na rynku ze względu na małą innowacyjność i konkurencyjność zakładanych działalności (najbardziej popularna branża to pozostała działalność usługowa), podwyższoną awersją do ryzyka związaną z niezamożnością grup docelowych objętych interwencją (osoby bezrobotne i pozostające bez pracy).

Okres karencji spłat odsetek

Respondenci w badaniu jakościowym (IDI z IZ i pośrednikiem finansowym) podkreślali, że 6 miesięczny okres karencji spłat jest optymalny zarówno z punktu widzenia pożyczkodawcy („Jeżeli po 6 miesiącach przedsiębiorca nie jest w stanie wywiązać się z obowiązku spłaty pożyczki to mało prawdopodobne, że po 12 będzie”). IDI z przedstawicielem instytucji finansowej) jak i pożyczkobiorcy - wydłużenie okresu karencji automatycznie skraca okres spłat a więc miesięcznie spłacane kwoty muszą być większe.

²⁷⁷ Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2007–2011, GUS, Warszawa 2013

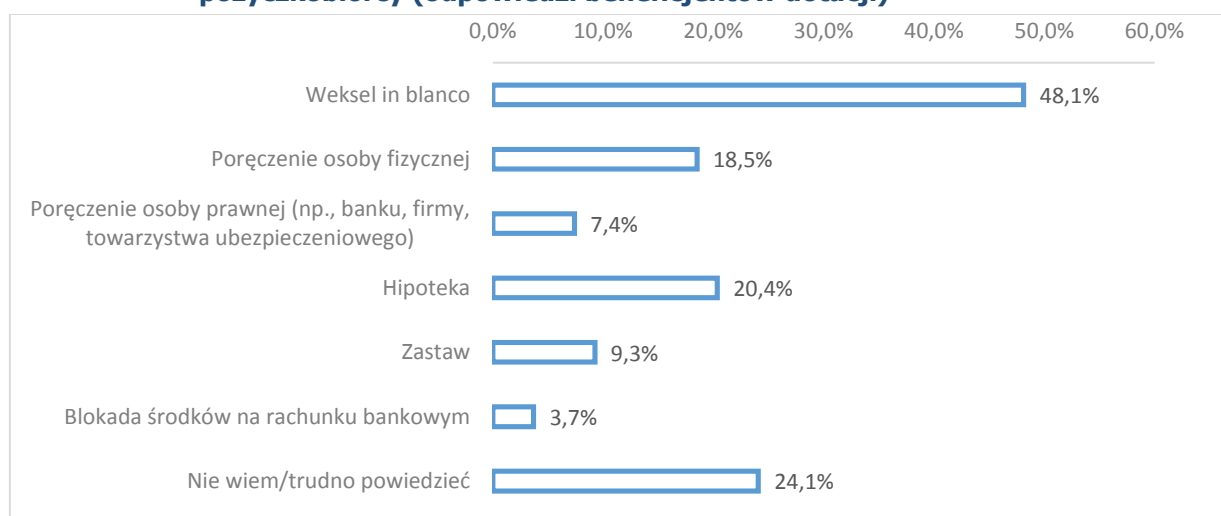
²⁷⁸ IBS, Coffey International Development, Ocena ex-ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych, Warszawa, 2014, s. 77

²⁷⁹ Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008–2012, GUS, Warszawa 2014

Zabezpieczenie

Rozmówcy w badaniu jakościowym (wywiady) pożyczkobiorców mikropożyczek z Działania 6.2 PO KL w lubelskim podkreślali, że problemem przy pozyskaniu pożyczki lub kredytu jest m. in. konieczność posiadania zabezpieczenia, zastawu czy poręczyciela. Jest to warunek szczególnie trudny do spełnienia w sytuacji osób bezrobotnych i biernych zawodowo, które najczęściej nie mają dorobku w postaci środków trwałych, nieruchomości. Potwierdzają to wywiady z osobami nadzorującymi wdrażanie mikropożyczek i reprezentującymi pośrednika finansowego w województwie lubelskim. Najbardziej optymalną formą zabezpieczenia dla prawie co drugiego beneficjenta dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej jest weksel in blanco (Rysunek 39). W większości działających funduszy pożyczkowych, weksel in blanco jest obligatoryjną formą, a dodatkowo wymaga się jeszcze innego zabezpieczenia. Najczęściej dostarczane jest zabezpieczenie w formie poręczenia osoby fizycznej.

Rysunek 39. Rodzaj zabezpieczenia, który jest optymalny z punktu widzenia pożyczkobiorcy (odpowiedzi beneficjentów dotacji)



Źródło: Opracowane na podstawie CAWI/CATI z beneficjentami wsparcia w Poddziałaniu 6.1.3. i 8.1.2 oraz Działaniu 6.2PO KL, którzy otrzymali dotację na założenie działalności gospodarczej. (N=54)

4.9.3 Strategia inwestycyjna

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

Główną barierą powstrzymującą potencjalnych przedsiębiorców przed rozpoczęciem działalności gospodarczej jest niewystarczający kapitał na jego rozpoczęcie (27% Polaków)²⁸⁰. Według GUS na etapie zakładania własnej działalności gospodarczej aż 83,0% osób fizycznych zakładających działalność gospodarczą wskazuje niedostateczne środki finansowe, jako główną przyczynę trudności w założeniu i prowadzeniu firmy w pierwszych 12 miesiącach działalności²⁸¹.

Interwencja publiczna w tym obszarze ma uzasadnienie ze względu na niesprawność rynku w odniesieniu do dostępu osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą do finansowania bankowego.

²⁸⁰ Eurobarometer, 2013

²⁸¹ Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008–2012, GUS, Warszawa 2014

Osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mają znikome szanse na uzyskanie kredytu bankowego na działalność gospodarczą ze względu na brak zdolności kredytowej²⁸² - według GUS, tylko 3,6% osób fizycznych skorzystało z kredytu bankowego. W przypadku starania się o pożyczkę z banku przeszkodą jest również brak historii kredytowej firmy (która dopiero ma powstać), co dodatkowo sprawia, iż klient nie jest wiarygodny.

Wsparcie samozatrudnienia jest jedną z bardziej efektywnych polityk rynku pracy²⁸³. Stosuje się dwa podejścia do wsparcia samozatrudnienia. W pierwszym, wsparcie kieruje się do osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, tj.: bezrobotnych lub biernych zawodowo, z trudnych środowisk i żyjących na obszarach defaworyzowanych. W tym przypadku zapewnienie pomocy na stworzenie działalności gospodarczej będzie w większej mierze sposobem integracji z rynkiem pracy i zwiększenia zatrudnienia, a nie rozwoju przedsiębiorczości jako takiej²⁸⁴.

Drugie podejście ma charakter wsparcia przedsiębiorczości, gdzie pozytywne efekty dla rynku pracy są niejako konsekwencją wspierania postaw przedsiębiorczych. W tym przypadku wsparcie skierowane jest do osób najlepiej rokujących, a więc młodych, wykształconych i dynamicznych tj. osób mających największe szanse na odniesienie sukcesu, branżach konkurencyjnych i innowacyjnych, z dużymi barierami wejścia.

W przypadku Działania 9.3 mamy do czynienia z podejściem pierwszym, tj. Działanie 9.3 jest instrumentem wsparcia osób defaworyzowanych na rynku pracy.

Brak jest jednoznacznych dowodów na to jaka forma finansowania (zwrotne, bezzwrotne, wsparcie pomostowe etc.) odnosi najlepsze skutki. Generalnie do grup defaworyzowanych kieruje się wsparcie bezzwrotne a na rozwój przedsiębiorczości przeznaczają się wsparcie w postaci instrumentów finansowych. Jednak doświadczenia z mikropożyczkami w ramach Działania 6.2 PO KL w województwie lubelskim i w innych województwach pokazują, że istnieje popyt na tego rodzaju instrumenty wsparcia, również jako elementu instrumentarium wsparcia na rynku pracy.

Oznacza to, że **istnieje możliwość zastosowania instrumentu zwrotnego do wsparcia finansowego osób rozpoczynających działalność gospodarczą**. W związku z tym jednak, że w całym kraju wdrożono instrument zwrotny – program *Wsparcie w starcie* - który oferuje pożyczki dla

²⁸² Zdolność kredytową charakteryzuje się pięcioma podstawowymi kryteriami, tzw. 5C- Capacity/Cash flow, Capital, Collateral, Conditions, Charakter:

- Potencjał/wypłacalność (Capacity/Cash Flow) – osoby rozpoczynające działalność gospodarczą z powodów oczywistych nie mogą się wykazać żadną historią działalności, zaprezentować historycznych danych finansowych i zwykle też na początku planują działalność w małej skali, co powoduje, że zapotrzebowanie na kapitał jest niskie sytuując je poza obszarem zainteresowania banków.
- Kapitał (Capital) – rozpoczynający działalność gospodarczą zwykle nie posiadają kapitału
- Zabezpieczenie (Collateral) – mały kapitał startowy nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia długu.
- Warunki zewnętrzne (Conditions) – osoby fizyczne zakładające działalność gospodarczą, najczęściej lokują swoje firmy w tych segmentach rynku, gdzie bariery wejścia są najmniejsze, co powoduje, że muszą się skonfrontować z dużą konkurencją na rynku²⁸² – nie sprzyja to trwałości biznesu i stanowi zagrożenie dla spłaty długu)
- Charakterystyka przedsiębiorstwa oraz zarządu (Charakter) – rozpoczynający działalność gospodarczą, a w szczególności absolwenci i bezrobotni nie mają żadnego doświadczenia w prowadzeniu firmy i nie mają doświadczenia z instrumentami dłużnymi.

²⁸³ Caliendo, M., Kunn, S., *Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity*, IZA DP No. 4790, 2010

²⁸⁴ IBS, Coffey International Development, Ocena ex-ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych, Warszawa, 2014, s. 77

osób rozpoczynających działalność gospodarczą, w tym bezrobotnych, na bardzo atrakcyjnych warunkach, zachodzi ryzyko konkurowania instrumentu krajowego z planowanym instrumentem działającym w ramach RPO WL 2014-2020.

Program Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) – *Wsparcie w starcie* oferuje²⁸⁵ w całym kraju studentom i absolwentom oraz osobom bezrobotnym 75 tys. zł taniej pożyczki na start w biznesie. Pożyczone środki oprocentowane są na poziomie 0,25 stopy redyskonta weksli NBP. Rozpoczynający działalność gospodarczą przedsiębiorca ma maksymalnie 7 lat na spłatę zobowiązania. Dodatkowo w ramach programu oferowane są nisko oprocentowane pożyczki na utworzenie miejsc pracy (ok. 23 tys. zł na jedno utworzone miejsce pracy), dzięki którym można wyposażyć stanowiska i zatrudnić osoby bezrobotne, w tym zarejestrowane w Urzędzie Pracy. Jeżeli zatrudniono bezrobotnego skierowanego przez Urząd Pracy – można ubiegać się o umorzenie części pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej, o ile to miejsce pracy zostało utrzymane przez okres co najmniej roku. Program realizowany jest na podstawie *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*²⁸⁶

Włączenie do grona odbiorców pożyczek w programie *Wsparcie w starcie* osób bezrobotnych (zmiana Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w 2014 r.) stwarza sytuację, w której program pożyczkowy MPiPS będzie konkurował z planowanymi pożyczkami udzielanymi w ramach Działania 9.3., oferując w zasadzie korzystniejsze warunki niż możliwe do uzyskania w Działaniu 9.3 (np. większa kwota pożyczki (75 tys. zł), jako odpowiedź na „uśrednione” zapotrzebowanie w całym kraju, dodatkowa pożyczka na utworzenie miejsca pracy z możliwością umorzenia jej części, czy 7-letni okres spłaty pożyczki niemożliwy do zaoferowania biorąc pod uwagę horyzont czasowy obecnej perspektywy finansowej). Należy jednak pamiętać, że planowany fundusz pożyczkowy (Działanie 9.3) jest instrumentem polityki regionalnej, którego istnienie jest uzasadnione luką finansową w zakresie finansowania zwrotnego dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. W przypadku programu krajowego (*Wsparcie w starcie*) jego zakres czasowy i skala oddziaływania na rynku lubelskim pozostają poza kontrolą władz regionalnych²⁸⁷. Poza tym wartością dodaną funduszu pożyczkowego w Działaniu 9.3 jest jego projektowy charakter tzn. warunki przyznawania pożyczek mogą być dopasowane do specyficznych potrzeb rynku pracy w województwie.

Postulujemy, zatem wdrożenie funduszu pożyczkowego realizującego cele RPO WL 2014-2020, który będzie instrumentem polityki województwa, należy jednak tak ustalić warunki udzielania pożyczek w RPO WL, aby były one porównywalne z tymi, które oferuje program *Wsparcie w starcie*.

Proponowane instrumenty

Jak wynika z rozdziału *Luka finansowa*, zastosowanie instrumentów zwrotnych w priorytetach inwestycyjnych 8.iii i 8.v. jest uzasadnione niesprawnością rynku i potrzebami deklarowanymi przez osoby pragnące rozpocząć działalność gospodarczą.

Ponadto doświadczenia przytoczone w rozdziale *Dotychczasowe doświadczenia*, wskazują na istnienie popytu na instrument finansowy wspierający osoby zakładające działalność gospodarczą.

²⁸⁵ <http://wsparciewstarcie.bqk.pl/program/pozyczka-na-miejsce-pracy>, 5.10.2015

²⁸⁶ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2014 poz. 598

²⁸⁷ Wybór pośrednika finansowego odbywa się na zasadach przetargowych w ramach makroregionów (w tym przypadku: lubelskie i świętokrzyskie łącznie). W chwili obecnej pośrednikiem finansowym dla woj. lubelskiego jest ARR w Starachowicach a na terenie województwa lubelskiego operatorem pożyczek (podwykonawcą ARR Starachowice) jest Fundacja Rozwoju Lubelszczyzny. Obecnie środki dostępne w Fundacji Rozwoju Lubelszczyzny są na wyczerpaniu i nie wiadomo, kiedy rozpocznie się nowa procedura przetargowa pozwalająca na wybór nowych pośredników i operatorów finansowych w makroregionie.

Proponuje się wsparcie osób fizycznych chcących rozpocząć działalność gospodarczą za pomocą **funduszu pożyczkowego oferującego na warunkach preferencyjnych pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej**. Powstałyby dwa fundusze mikropożyczek: w Działaniu 9.3 i Działaniu 10.2 RPO WL 2014-2020

Zastosowanie typowych instrumentów finansowych w Działaniu 9.3 wiąże się z ryzykiem braku dostatecznego zainteresowania osób defaworyzowanych na rynku pracy w województwie lubelskim, w szczególności w kontekście oferty programu krajowego *Wsparcie w starcie*. Z tego względu, poddano analizie możliwość zastosowania dodatkowych, nierynkowych zachęt dla uczestnictwa tej grupy podmiotów w programie wsparcia.

Pożyczka umarzalna

Na początku należy wskazać, że można byłoby rozważyć również instrument w postaci pożyczki umarzalnej. Umorzenie automatycznie wzmocni sytuację kapitałową nowo powstałego podmiotu gospodarczego. Pozwoli dokonać samodzielnego wyboru dotyczącego dalszego rozwoju przedsiębiorstwa i nie sprzyja dokonywaniu potencjalnie zbędnych inwestycji, podczas gdy bezpośrednią dotacją należałoby w zasadzie wyłącznie na takie cele przeznaczyć²⁸⁸. Umorzenie można również powiązać z uzyskiwaniem określonych celów przez pożyczkobiorcę. Niestety instrument pożyczki umarzalnej zmienia formę wsparcia. Program pożyczkowy przestaje być – zgodnie z definicją w Rozporządzeniu Ogólnym – instrumentem finansowym. Staje się natomiast pomocą zwrotną. Oznaczałoby to, że taki instrument mógłby być najwcześniej wdrażany po roku 2016, gdyż wymagałby renegocjacji – zatwierdzonego już – programu operacyjnego z Komisją Europejską. Z tego powodu zdecydowano się **zrezygnować** zastosowania instrumentu pożyczki umarzalnej w Działaniu 9.3.

Dotacja na spłatę odsetek

Nowe ramy prawne instrumentów finansowych umożliwiają zastosowanie mechanizmu dotacji kosztów odsetkowych dla beneficjentów programów pożyczkowych²⁸⁹. Można jednak uznać, że tego rodzaju zachęta byłaby niewystarczająca, w związku z czym rekomendujemy **zrezygnowanie** z tego instrumentu. Wynika to stąd, że w przypadku pożyczek dla grup docelowych Działanie 9.3 należy wykluczyć zastosowanie oprocentowania rynkowego, gdyż stanowiłoby ono dla nich barierę dostępu do finansowania²⁹⁰. Niemniej tylko wówczas efekt zachęty wynikający z dotacji na koszty odsetkowe byłby istotny. Na podstawie badań jakościowych wskazano na konieczność zastosowania preferencyjnych zasad oprocentowania pożyczek dla osób fizycznych. Konieczność zastosowania oprocentowania preferencyjnego wynika także z potencjalnej konkurencji instrumentu RPO WL z programem *Wsparcie w starcie*, które oferuje bardzo preferencyjne oprocentowanie w stosunku do stawek rynkowych²⁹¹. W rezultacie, szczególnie, jeżeli weźmie się pod uwagę przewidywaną średnią wartość pożyczki, koszty odsetek będą niewielkie, w związku z czym dotacja na spłatę odsetek jest niewielką zachętą dla potencjalnych odbiorców do uczestnictwa w programie wsparcia.

²⁸⁸ Wynika to z tego, że – w innym przypadku – trudno byłoby kontrolować wykorzystanie dotacji. Mogłoby ono być przeznaczone np. na spłatę pożyczki dofinansowanej ze środków europejskich (naruszałoby to zakaz podwójnego finansowania). Przeznaczenie dotacji bezpośredniej na inne niż inwestycyjne cele mogłoby także prowadzić do powstania ryzyka nadużycia i niewłaściwego wykorzystania wsparcia. Ponadto, nakłady inwestycyjne można dosyć dobrze kontrolować, co ma istotne znaczenie ze względu na obowiązki pośrednika finansowego wynikające z art. 38 ust. 6 Rozporządzenia Ogólnego (nr 1303/2013).

²⁸⁹ Art. 37 ust. 7 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.

²⁹⁰ Grupy docelowe wsparcia nie dysponują ani odpowiednimi zabezpieczeniami ani tym bardziej ratingiem kredytowym. Powodowałoby to konieczność stosowania bardzo wysokiego oprocentowania ryzykownych pożyczek, co jednocześnie zamykałoby dostęp do finansowania opisywanej grupy podmiotów.

²⁹¹ 0,25 stopy redyskonta weksli NBP

Pożyczka w połączeniu z dotacją

W odróżnieniu od poprzedniej perspektywy, nie ma już wątpliwości interpretacyjnych – w związku z zakazem podwójnego finansowania – dotyczących wykorzystania instrumentów mieszanych w programach wsparcia. Jednym z nich mógłby być program pożyczkowy połączony z dotacją. W związku z zapisami SZOOP dla Działania 9.3 nie jest możliwe udzielanie dotacji po rozpoczęciu działalności gospodarczej. Nie pozwala to na skonstruowanie instrumentu finansowego z dotacją, w którym ta ostatnia odgrywałaby rolę swoistej „premię za sukces”, jak to miało miejsce w przypadku umorzenia. Nadal jednak możliwe jest jednoczesne udzielanie dotacji i instrumentu finansowego w momencie rozpoczynania działalności gospodarczej. Należy pamiętać jednak o kilku zagrożeniach z tym związanych, które opisano w podpunkcie dotyczących ryzyk instrumentu mieszanego. Wspomniane ryzyka powodują, że dotacja powinna być przeznaczona na cele inwestycyjne. Niemniej tylko część z uprawnionych osób, które chcą skorzystać z pożyczki, posiada szczególne potrzeby inwestycyjne w nowo założonym przedsiębiorstwie.

Z powyższych względów, **proponuje się wsparcie części uczestników projektu w Działaniu 9.3 za pomocą mieszanego instrumentu finansowego – pożyczki w połączeniu z dotacją.**

Na marginesie należy dodać, iż biorąc pod uwagę liczbę osób fizycznych jaka zgodnie z założeniami otrzyma wsparcie w Działaniu 9.3 (185 osób w pięcioletniej perspektywie) tworzenie więcej niż jednego instrumentu finansowego w Działaniu 9.3 byłoby, pod względem efektywności czasowej i kosztowej jak i szczególnego sposobu wdrażania, nieuzasadnione.

Rozstrzygnięcie w zakresie alokacji środków pomiędzy instrumenty

Działanie 9.3.

Łączną liczbę osób fizycznych zamierzających założyć działalność gospodarczą, które znajdują się w luce finansowej oszacowano (patrz *Luka finansowa*) na 380 osób rocznie. W przypadku PI 8.iii wsparciem objęte będzie węższa grupa docelowa. Instrumenty finansowe będą przeznaczone wyłącznie dla bezrobotnych i biernych zawodowo. Według GUS²⁹² odsetek takich osób w populacji osób fizycznych zakładających działalność gospodarczą wynosi 46,3 %. Zgodnie z Umową Partnerstwa wsparciem z RPO WL będą objęte osoby w wieku 30 lat i więcej, rozpoczynające działalność gospodarczą. Według GUS²⁹³ odsetek takich osób w populacji osób fizycznych zakładających działalność gospodarczą wynosi 63,4%. Po uwzględnieniu tych dwóch wskaźników liczba osób fizycznych - potencjalnych odbiorców pożyczek - wyniesie 112 rocznie.

W wywiadach z przedstawicielami pośrednika finansowego, WUP i instytucji zarządzającej podkreślano, że grupa docelowa pożyczek (bezrobotni i nieaktywni zawodowo) jest bardzo trudną grupą docelową nie tylko ze względu na bariery świadomościowe, brak zabezpieczeń związanych z niską zamożnością tych osób, które będą utrudniały rekrutację, ale także ze względu na niską jakość „pomysłów na biznes”, które w konfrontacji z wiedzą zdobytą w trakcie szkoleń i doradztwa nie przekładają się na wykonalne biznes plany. Doświadczenia z funduszem pożyczkowym z Działania 6.2 PO KL w województwie lubelskim pokazują, że aż dwóch na trzech bezrobotnych i niezatrudnionych wnioskodawców (zob. Tabela 32) wycofało się na etapie szkoleń lub doradztwa z ubiegania się o pożyczkę, podczas gdy wśród zatrudnionych wycofała się w przybliżeniu, co druga osoba. Proponujemy więc skorygować w dół wskaźnik 112 osób, przyjmując, że w przybliżeniu co trzecia

²⁹² Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008–2012, GUS, Warszawa 2014.

²⁹³ tamże

osoba z grupy docelowej, która złoży wniosek nie wycofa się z pożyczki na etapie złożenia biznes planu. Szacujemy, że takich osób będzie 37 rocznie.

Ostatecznie więc szacunkowa liczba osób – **grupy docelowej PI 8.iii** (Działanie 9.3) – w wieku 30 lat i więcej, które przed podjęciem własnej działalności były bezrobotne lub bierne zawodowo, które zakładają nowe firmy, **wyniesie 37 rocznie.**

Tabela 44. Oszacowanie liczby odbiorców ostatecznych pożyczek zakładających nowe firmy w województwie lubelskim (rocznie)

Kategoria	Wskaźnik (rocznie)
Liczba osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą zakładających firmy nowe pozostających w luce finansowej w woj. lubelskim	380
Odsetek osób fizycznych, które przed podjęciem własnej działalności nie pracowały	46,3%
Liczba osób fizycznych, które przed podjęciem własnej działalności nie pracowały	176
Odsetek firm zakładanych przez osoby fizyczne w wieku 30 lat i więcej	63,4%
Liczba nowych firm zakładanych przez osoby fizyczne w wieku 30 lat i więcej, które przed podjęciem własnej działalności nie pracowały	112
Odsetek osób fizycznych – bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo, które chcą założyć działalność gospodarczą i posiadają rentowne projekty biznesowe.	33,3%
Liczba osób fizycznych z grupy osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo, w wieku 30 lat i więcej, które chcą założyć działalność gospodarczą oraz posiadają rentowne projekty biznesowe i nie mogą znaleźć finansowania na rynku (znajdują się w luce finansowej)	37

Źródło: Opracowanie własne

Działanie 10.2

Liczba osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy w województwie lubelskim zmienia się wraz ze zmianami koniunktury. Czasami też niezależnie od koniunktury, upadek dużego pracodawcy może spowodować gwałtowny przyrost takich osób w krótkim okresie czasu. Liczba bezrobotnych należących do tej kategorii w województwie lubelskim waha się w ostatnich kilku latach od 3,5 tys. do 5,5 tys. rocznie. Oszacowanie liczby potencjalnych beneficjentów pożyczek na założenie działalności gospodarczej jest trudne bowiem nie ma danych dotyczących tej podgrupy osób w badaniu nowo powstających przedsiębiorstw GUS. Poza tym mechanizm dostępu tej grupy docelowej do pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej jest inny niż w przypadku Działania 9.3. Osoby te, jak na to wskazują doświadczenia Działania 8.1.2 PO KL i informacje pozyskane w wywiadach indywidualnych z przedstawicielami instytucji zarządzającej RPO WL 2014-2020, będą objęte wieloma instrumentami wsparcia a tylko ci, którzy będą wykazywali predyspozycje do prowadzenia działalności gospodarczej będą mogli ubiegać się o wsparcie finansowe na założenie tej działalności. Liczbę potencjalnych odbiorców pożyczek oszacujemy, jako odsetek objętych Działaniem 10.2, którzy wykazują predyspozycje do założenia własnej działalności gospodarczej. Doświadczenia Działania 8.1.2 w perspektywie 2007-2013 pokazują, że odsetek takich osób waha się od kilku do kilkunastu procent wszystkich beneficjentów. W badaniu w województwie dolnośląskim, 15%²⁹⁴ wszystkich

²⁹⁴ Badanie i ocena wpływu projektów w ramach Działania 8.1.1 i 8.1.2 na rozwój zawodowy i zdolności adaptacyjne ich uczestników w kontekście zmian zachodzących na regionalnym rynku pracy województwa dolnośląskiego, UM WD, 2012, s 110

beneficjentów, a w badaniu z 2012 dotyczącym województwa lubelskiego 6%²⁹⁵ wszystkich beneficjentów Działania 8.1.2 PO KL, zdecydowało się na samozatrudnienie, przy wsparciu dotacyjnym. Najnowsze informacje otrzymane od WUP Lublin wskazują, że w Działaniu 8.1.2. PO KL w województwie lubelskim ogółem wsparciem objęto 1768 osób²⁹⁶ z czego 161 osób, czyli 9,1%, otrzymało wsparcie finansowe na założenie działalności gospodarczej w postaci dotacji. Można więc przyjąć, że w województwie lubelskim 9% osób objętych działaniami outplacementowymi w Działaniu 10.2 zdecyduje się na założenie własnej działalności gospodarczej, jeśli otrzyma wsparcie finansowe w postaci dotacji.

W przypadku nieotrzymania dotacji, tylko część z nich (12,3%)²⁹⁷ gotowa byłaby, rozpocząć planowaną działalność gospodarczą pozyskując środki w formie pożyczki, udzielanej na preferencyjnych warunkach. Ponadto tylko część z nich (62,6% - patrz Rysunek 38a) jest w stanie uzyskać nadwyżkę przychodów nad kosztami, czyli ma zdolność do obsługi długu. Według RPO WL 2014-2020 łączna liczba pracowników zagrożonych zwolnieniem z pracy oraz osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy objętych wsparciem w programie wyniesie 4893 (979 rocznie przy założeniu wdrażania przez 5 lat). Wobec tego łączna liczba odbiorców pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej wyniesie 35 osób (czyli średnio 7 osób rocznie w ciągu 5 lat).

Poniższa tabela pokazuje oszacowanie liczby osób z grup docelowych Działania 10.2, które mogą stanowić potencjalnych odbiorców pożyczek na samozatrudnienie – jest to **7 osób rocznie**

Tabela 45. Oszacowanie liczby odbiorców ostatecznych pożyczek zakładających nowe firmy objętych wsparciem w ramach Działania 10.2

Kategoria	Wskaźnik (rocznie)
Liczba pracowników zagrożonych zwolnieniem z pracy oraz osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy objętych wsparciem w programie	979
Odsetek osób fizycznych, objętych działaniem typu outplacement w perspektywie 2007-2013, którzy założyły własną działalność gospodarczą po otrzymaniu wsparcia w postaci dotacji	9,0%
Odsetek osób fizycznych, objętych działaniem typu outplacement w perspektywie 2007-2013, którzy założyły własną działalność gospodarczą, które deklarowały, że założyłyby ją również gdyby wsparcie miało postać preferencyjnej pożyczki	12,3%
Odsetek firm generujących zyski, zakładanych przez osoby fizyczne	62,6%
Liczba nowych firm rokujących uzyskanie zysku na spłatę odsetek pożyczki zakładanych przez osoby fizyczne poprzednio pracujące zwolnione z przyczyn dotyczących zakładu pracy objętych Działaniem 10.2 RPO WL	7

Źródło: Opracowanie własne

²⁹⁵ Ocena efektywności form wsparcia oferowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL, UM WL, 2012, s. 30, w badaniu: *Ocena skuteczności i trwałości wsparcia skierowanego na rozwój przedsiębiorczości w projektach realizowanych w ramach PO KL na terenie województwa lubelskiego* wartość ta wyniosła 2,8%.

²⁹⁶ Z informacji otrzymanej z WUP wynika, że w projekcie *Outplacement – naszą szansą* wzięło udział 1 298 osób. Dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej otrzymało 100 osób. W projekcie *Outplacement dla oświaty*, który jest w trakcie realizacji, do tej pory udział w projekcie rozpoczęło 470 osób a dotację w ramach tego projektu otrzymało 61 osób.

²⁹⁷ Ocena skuteczności i trwałości wsparcia skierowanego na rozwój przedsiębiorczości w projektach realizowanych w ramach PO KL na terenie województwa lubelskiego, UM WL, 2014, s. 84

Przyjmując (patrz *Luka finansowa*), że średnia wartość pożyczki wyniesie 43 tys. zł otrzymamy alokację na pięcioletni okres realizacji programu na Działanie 9.3 i 10.2.

Działanie 9.3:

5 letni okres wdrażania* 37 osób rocznie* 43 tys. zł /na osobę = 7 955 000 zł

Środki te należy powiększyć o:

- 883 889 zł - 10%²⁹⁸ środków na zarządzanie instrumentem mieszanym,
- 636 400 zł - 8%²⁹⁹ na finansowanie doradztwa i szkoleń dla uczestników projektu,
- 666 000 zł - środki na wsparcie pomostowe niefinansowe (doradztwo specjalistyczne, coaching, mentoring)
- 2 730 310 zł środki na komponent dotacyjny instrumentu mieszanego.

Alokację na wsparcie pomostowe niefinansowe oszacowano na podstawie doświadczeń poprzedniej perspektywy finansowej. Proponuje się, aby wsparcie pomostowe niefinansowe miało postać specjalistycznych usług doradczych (coaching, mentoring, inne usługi doradcze), które przedsiębiorca mógłby otrzymywać przez okres 6 miesięcy w wymiarze – średnio - 4h/osobę miesięcznie (na podstawie analizy liczby godzin wsparcia pomostowego niefinansowego w programach outplacementowych realizowanych w ramach perspektyw 2007-2013 w kilku województwach). Szacunkowa wartość 1 godziny pracy tego typu doradcy w chwili obecnej waha się od 100 do 150 zł. Biorąc pod uwagę nieuchronny wzrost cen tego typu usług w pięcioletnim okresie wdrażania instrumentu, proponujemy do oszacowania budżetu, przyjąć w całym pięcioletnim okresie wdrażania średnio 150 zł za godzinę pracy doradcy. Oznacza to kwotę 4 godz./osobę miesięcznie*150 zł/godzinę pracy doradcy*6 miesięcy doradztwa= 3 600 zł na uczestnika projektu. Przy 37 uczestnikach rocznie i 5 latach wdrażania oznacza to kwotę na **wsparcie pomostowe niefinansowe (doradztwo)** równą **666 000 zł** (5*37*3600 zł= 666 000 tys. zł).

Alokację na komponent dotacyjny instrumentu mieszanego oszacujemy na podstawie zapotrzebowania na zwiększone środki inwestycyjne wśród grupy priorytetowej Działania 9,3, która jest uprawniona do korzystania z pożyczki w połączeniu z dotacją. Osoby z grup defaworyzowanych mogą się ubiegać o dotacje (max. ok. 24 tys. zł³⁰⁰) w połączeniu z pożyczką (max. 50 tys. zł³⁰¹) na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Oznacza to, że zainteresowani wsparciem mieszanym będą tylko ci potencjalni przedsiębiorcy, którzy planują znacznie większe, niż przeciętnie, inwestycje w rozpoczęcie tej działalności. Z badania beneficjentów komponentu regionalnego RPO WL 2007-2013 wynika, że tylko 20,7% rozpoczynających działalność gospodarczą uważało, że kwota dotacji, która otrzymali jest

²⁹⁸ limit kosztów zarządzania odpowiada limitowi wskazanemu w art. 13 ust. 3 pkt. e) rozporządzenia nr 480/2014

²⁹⁹ Oszacowanie na podstawie Sprawozdania z instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w ramach Działania 6.2 PO KL. Załącznik 7 do Sprawozdania z realizacji Działania VI za 2014 r., pobrane ze strony pokl.wup.lublin.pl 24.08.2015. Według sprawozdania na wsparcie szkoleniowo-doradcze przeznaczono w tym instrumencie 6% alokacji na pożyczki. Proponujemy powiększenie alokacji na wsparcie szkoleniowo-doradcze w Działaniu 9.3 o dodatkowe 2%, ze względu na wdrożenie instrumentu mieszanego. Uczestnicy projektu korzystający z instrumentu mieszanego będą mieli większe zapotrzebowanie na wsparcie doradcze ze względu na trudniejszy, także dla wnioskodawcy proces aplikowania i rozliczania projektu w instrumencie mieszanym. Szacuje się, że w całym pięcioletnim okresie realizacji 127 na 185 (69%) uczestników projektu skorzysta z instrumentu mieszanego. Przy średniej wartości pożyczek 43 tys. zł na jednego uczestnika projektu przypadnie średnio 3 440 zł na wsparcie szkoleniowo-doradcze.

³⁰⁰ Maksymalna kwota wsparcia bezzwrotnego nie przekracza 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce narodowej obowiązującego w dniu przyznania wsparcia – SZOOP, 6.10.2015

³⁰¹ Rekomendowana maksymalna wartość pożyczki w Działaniu 9.3 – patrz rozdział 4.9.4.

„zdecydowanie za mała”³⁰², przy czym 84,6% zaspokajało dodatkowe potrzeby inwestycyjne ze środków własnych, a 14,6% sięgało po finansowanie zewnętrzne, zwrotne (pożyczki od znajomych i rodziny, z banków, kredyty). Biorąc pod uwagę awersję do ryzyka związanego z pozyskiwaniem środków zwrotnych w grupach defaworyzowanych, można przyjąć, że podobny odsetek beneficjentów dotacji w Działaniu 9.3 sięgnie po pożyczki. Ostatecznie więc instrumentem mieszanym będzie zainteresowanych 3,18%³⁰³ beneficjentów dotacji w Działaniu 9.3. Zakładana liczba osób pozostających bez pracy, które mają otrzymać bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w PI 8.iii wynosi 3978³⁰⁴. Wobec tego można ostrożnie szacować, że maksymalnie 127 osób³⁰⁵ – beneficjentów dotacji - będzie zainteresowanych dodatkową pożyczką³⁰⁶.

Z instrumentu mieszanego w Działaniu 9.3. skorzysta więc 185 osób bezrobotnych i biernych zawodowo, w tym 127 osób z grup priorytetowych: osoby w wieku powyżej 50 roku życia, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami, osoby długotrwale bezrobotne, osoby o niskich kwalifikacjach.

Proponujemy powiązać wysokość dotacji z wysokością udzielonego wsparcia pożyczkowego. Zakładamy, że wysokość dotacji nie powinna przekroczyć 50% wysokości pożyczki. Zabezpiecza to przed sytuacją, w której instrument mieszanym stałby się dotacją z udziałem pożyczki. Biorąc pod uwagę przeciętną wartość pożyczki (43 tys. zł) oraz wymagany wkład własny w kosztach kwalifikowanych projektu objętego dotacją (5%), szacujemy przeciętną wartość kosztów kwalifikowanych na poziomie 22 630 tys. zł. Choć wartość ta jest bliska dopuszczalnym limitom wydatków kwalifikowanych dla komponentu dotacyjnego, odpowiada ona rzeczywistości, w której osoby zainteresowane inwestycjami będą skłonne sfinansować ją ze znacznie bardziej atrakcyjnego (dotacyjnego) źródła³⁰⁷. Powyższe rozważania pozwalają założyć **alokację na komponent dotacyjny na poziomie 2 730 310 zł**³⁰⁸.

Sumując alokacje na pożyczki i dotacje otrzymamy **całkowitą alokację na pożyczki i pożyczki z dotacją** dla rozpoczynających działalność gospodarczą w Działaniu 9.3 RPO WL 2014-2020. Wyniesie ona **12 871 599 zł**.

Proponowany podział alokacji na poszczególne instrumenty w Działaniu 9.3 pokazuje tabela 46.

³⁰² Badanie CAWI/CATI beneficjentów komponentu regionalnego RPO WL 2007-2013 realizowane w ramach niniejszego badania,

³⁰³ $20,7\% \cdot (100\% - 84,6\%) = 3,18\%$

³⁰⁴ RPO WL 2014-2020, 12.02.2015

³⁰⁵ $127 = 3,18\% \cdot 3978$

³⁰⁶ Należy przy tym zauważyć, że jest oszacowanie ostrożne, bowiem mechanizm wdrażania instrumentu mieszanego musi zakładać, że wnioskodawca składa jeden biznes plan na finansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej, który będzie uwzględniał jednoczesne i rozłączne finansowanie różnych kosztów z dotacji i pożyczki. Powstaje zatem istotne ryzyko dla potencjalnego odbiorcy instrumentu mieszanego, że jeśli nie uzyska finansowania z pożyczki, to również nie dostanie dotacji. Z tego powodu rzeczywista liczba zainteresowanych instrumentem mieszanym może być więc mniejsza ale trudno oszacować w jakim stopniu ryzyko to zniechęci potencjalnych beneficjentów instrumentu mieszanego.

³⁰⁷ Powyższe stwierdzenie jest zgodne z teorią źródeł finansowania (ang. *Pecking Order Theory*).

³⁰⁸ Wartość dofinansowania ze środków publicznych: $(22\ 630\ \text{zł} \cdot 95\%) \cdot 127\ \text{osób} = 2\ 730\ 310\ \text{zł}$

Tabela 46. Proponowana alokacja środków pomiędzy instrumenty w Działaniu 9.3.

Ogółem w Działaniu 9.3			Instrument mieszany ³⁰⁹		Dotacja	
			Wlk. środków	%	Wlk. środków	%
w mln	zł	198,599	12,872	6, 4 8	185,727	93,52
w mln euro		55,943	3,626		52,318	

Źródło: Opracowanie własne. Dla przeliczeń zastosowano następujący kurs walutowy: 1 euro = 3,55 zł

Działanie 10.2:

5 letni okres wdrażania* 7 osób rocznie* 43 tys. zł /na osobę = 1 505 000 zł

Środki te należy powiększyć o:

- 167 222 zł - 10%³¹⁰ środków na zarządzanie funduszem pożyczkowym,
- 90 300 - 6%³¹¹ na obligatoryjne działania szkoleniowo-doradcze przygotowujące do rozpoczęcia działalności gospodarczej ,
- 126 000 zł na wsparcie pomostowe niefinansowe (doradztwo specjalistyczne, coaching, mentoring)³¹²

Proponujemy aby wsparcie pomostowe niefinansowe realizowane było przez pośrednika finansowego. Rekomendujemy rezygnację ze wsparcia pomostowego finansowego dla uczestników projektu korzystających z pożyczek. Instrument taki (łączy instrument finansowy i dotację (wsparcie pomostowe finansowe)) musiałby być wdrażany w partnerstwie, co przy planowanej skali 7 pożyczek rocznie jest nieracjonalne³¹³. Po zsumowaniu powyższych kwot otrzymamy całkowitą alokację na pożyczki dla rozpoczynających działalność gospodarczą w Działaniu 10.2 RPO WL 2014-2020, która wyniesie 1 888 552 zł. Proponowany podział alokacji na poszczególne instrumenty w Działaniu 10.2 pokazuje tabela poniżej.

³⁰⁹ pożyczki oraz pożyczki w połączeniu z dotacją

³¹⁰ limit kosztów zarządzania odpowiada limitowi wskazanemu w art. 13 ust. 3 pkt. e) rozporządzenia nr 480/2014

³¹¹ Oszacowanie na podstawie Sprawozdania z instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w ramach Działania 6.2 PO KL. Załącznik 7 do Sprawozdania z realizacji Działania VI za 2014 r., pobrane ze strony pokl.wup.lublin.pl 24.08.2015

³¹² Proponuje się, aby wsparcie pomostowe niefinansowe miało postać specjalistycznych usług doradczych (coaching, mentoring, inne usługi doradcze), które przedsiębiorca mógłby otrzymywać przez okres 6 miesięcy w wymiarze – średnio - 4h/osobę miesięcznie (na podstawie analizy liczby godzin wsparcia pomostowego niefinansowego w programach outplacementowych realizowanych w ramach perspektyw 20017-2013 w kilku województwach). Szacunkowa wartość 1 godziny pracy tego typu doradcy w chwili obecnej waha się od 100 do 150 zł. Biorąc pod uwagę nieuchronny wzrost cen tego typu usług w pięcioletnim okresie wdrażania instrumentu, proponujemy do oszacowania budżetu, przyjąć w całym pięcioletnim okresie wdrażania średnio 150 zł za godzinę pracy doradcy. Oznacza to kwotę 4 godz/osobę miesięcznie*150 zł/godzinę pracy doradcy*6 miesięcy doradztwa= 3 600 zł na uczestnika projektu. Przy 7 uczestnikach rocznie i 5 latach wdrażania oznacza to kwotę 5*7*3,6 tys. zł= 126,0 tys. zł

³¹³ Szersze uzasadnienie znajduje się w rozdziale 4.8.5. *Model wdrażania*)

Tabela 47. Proponowana alokacja środków pomiędzy instrumenty w Działaniu 10.2.

Ogółem w Działaniu 10.2		Pożyczki		Pozostałe formy wsparcia	
		Wlk. środków	%	Wlk. środków	%
w mln zł	58,256	1,889	3,24	56,367	96,76
w mln euro	16,41	0,532		15,878	

Źródło: Opracowanie własne. Dla przeliczeń zastosowano następujący kurs walutowy: 1 euro = 3,55 zł

Łącznie instrumentami finansowymi z Działania 9.3 i 10.2 zostaną objęte 44 osoby rocznie, co stanowi 11,5% oszacowanej luki finansowej dotyczącej wszystkich osób mających utrudniony dostęp do finansowania zewnętrznego (380 osób rocznie w luce) w związku z rozpoczynaniem działalności gospodarczej w województwie lubelskim.

4.9.4 Charakterystyka proponowanych instrumentów

Grupy docelowe

Zasadniczo instrumenty finansowe w politykach promowania samozatrudnienia kierowane są do osób mających największe szanse na odniesienie sukcesu, tj. osób młodych, wykształconych, działających w branżach konkurencyjnych i innowacyjnych³¹⁴. Takie podejście bliższe jest politykom rozwoju przedsiębiorczości niż interwencji na rynku pracy. W PI 8.iii (Działanie 9.3 *Rozwój przedsiębiorczości*) nacisk położony jest zdecydowanie na interwencje na rynku pracy poprzez wybór grup docelowych – pożyczki skierowane są do osób bezrobotnych i biernych zawodowo oraz - w związku z demarkacją z PO WER – do osób w wieku 30 lat i więcej. Będzie to miało wpływ także na mniejszą liczbę tworzonych miejsc pracy i mniejszą trwałość zakładanych biznesów (patrz Rozdział. *Charakterystyka grup docelowych w kontekście celów Działania 9.3 i 10.2*). Wsparcie dedykowane będzie również osobom odchodzącym z rolnictwa³¹⁵. Adresowanie instrumentu pożyczkowego do osób bezrobotnych i biernych zawodowo będzie też miało negatywny wpływ na popyt na ten instrument ze względu na większą awersję do ryzyka grup słabszych ekonomicznie. W badaniu CAWI/CATI beneficjentów dotacji z Poddziałiań 6.1.3 i 8.1.2 oraz Działania 6.2 PO KL³¹⁶ na pytanie o powody niestrania się o pożyczkę na rozpoczęcie działalności gospodarczej na dwóch pierwszych miejscach znalazły się: *Zbyt duże ryzyko z jakim wiąże się zaciąganie pożyczek/kredytów* (39,3%) oraz *Niestabilność przychodów* (25,0%). Tylko 15% beneficjentów dotacji deklaruje, że gdyby wsparcie miało postać preferencyjnej pożyczki również rozpoczęliby działalność gospodarczą.

Instrument mieszany w Działaniu 9.3. (pożyczka połączona z dotacją na rozpoczęcie działalności gospodarczej) jest adresowany do osób bezrobotnych i biernych zawodowo (185 osób), w tym 127 osób z grup priorytetowych w Działaniu 9.3 (osoby w wieku powyżej 50 roku życia, kobiety, osoby z

³¹⁴ IBS, Coffey International Development, Ocena ex-ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych, Warszawa, 2014, s. 77.

³¹⁵ RPO WL 2014-2020 s. 183.

³¹⁶ Przeprowadzone w ramach niniejszego badania badanie CATI beneficjentów dotacji w Poddziałaniach 6.1.3 i 8.1.2 oraz Działaniu 6.2 PO KL 2007-2013 (n=401).

niepełnosprawnościami, osoby długotrwale bezrobotne, osoby o niskich kwalifikacjach) skorzysta z pożyczki w połączeniu z dotacją.

Odbiorcami pożyczek w Działaniu 10.2 mogą być pracownicy z firm (także dużych) przechodzących procesy restrukturyzacyjne (pracownicy przewidziani do zwolnienia lub zagrożeni zwolnieniem z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz osoby, które utraciły pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przed dniem przystąpienia do projektu) z terenu woj. lubelskiego.

Wysokość wsparcia

Średnią wartość brakujących środków na założenie własnej firmy oszacowano w rozdziale 4. *Luka finansowa*, na kwotę ok. 43 tys. zł. Tym niemniej analiza wykazała dość dużą rozpiętość potrzeb sięgających nawet 100 tys. zł. W związku z tym, że fundusz pożyczkowy będzie adresowany przede wszystkim³¹⁷ do osób niepracujących, potencjał tej grupy docelowej do „uzupełniania” pożyczki środkami własnymi będzie znacznie mniejszy niż w przypadku dotacji czy pożyczek skierowanych do osób pracujących (jak w obecnym funduszu PO KL 6.2). Z drugiej strony biznesy zakładane przez osoby bezrobotne i biernie zawodowo są mniej kapitałochłonne. Według badania CATI beneficjentów dotacji z Poddziałów 6.1.3 i 8.1.2 oraz Działania 6.2 w województwie lubelskim³¹⁸ tylko 2,5% beneficjentów zakładało przedsiębiorstwa przemysłowe a pozostali zakładali przedsiębiorstwa usługowe (w tym 37% - pozostała działalność usługowa, 14% – handel, i po 9% działalność profesjonalna i naukowa oraz budownictwo). Osoby bezrobotne i biernie zawodowo najczęściej zakładają firmy w branżach: opieka zdrowotna (79,7%), edukacja (75,6%), transport (57,4%) i budownictwo (55,5%)³¹⁹.

Postulujemy zatem pozostawienie maksymalnej kwoty pożyczki na poziomie 50 tys. zł.

W instrumencie mieszanym rekomendujemy powiązanie wysokości dotacji z wysokością udzielonego wsparcia pożyczkowego. Zakładamy, że wysokość dotacji nie powinna przekroczyć 50% wysokości pożyczki. Zabezpiecza to przed sytuacją, w której instrument mieszany stałby się dotacją z udziałem pożyczki. Oznacza to, że osoby uprawnione do otrzymania pożyczki w połączeniu z dotacją, mogłyby otrzymać, w przypadku przyznania pożyczki o maksymalnej wartości (50 tys. zł), dotację w maksymalnej wysokości (do 25 tys. zł), która jednocześnie nie może przekroczyć 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce narodowej obowiązującego w dniu przyznania wsparcia.

Oprocentowanie pożyczki

Barierą dostępu do finansowania zewnętrznego, jak wynika z badania, oprócz niechęci banków do finansowania osób rozpoczynających działalność gospodarczą (luka finansowa), jest także obawa pożyczkobiorców przed ryzykiem związanym z koniecznością wygenerowania przez założoną firmę przychodów koniecznych do spłacania rat pożyczki (zob. rozdział 4. *Dotychczasowe doświadczenia*). Jeśli dodatkowo wsparcie w ramach PI 8.iii. pełni głównie rolę instrumentu interwencji na rynku pracy (wsparcie nie jest kierowane do najsilniejszych ekonomicznie grup potencjalnych pożyczkobiorców) to ustanowienie oprocentowania na poziomie niższym od rynkowego będzie skutecznie pełnić dwie role:

³¹⁷ W Działaniu 9,3 jest to 40 osób rocznie a w 10.2 tylko 8 osób rocznie.

³¹⁸ Przeprowadzone w ramach niniejszego badania badanie CATI beneficjentów dotacji Poddziałów 6.1.3 i 8.1.2 oraz Działania 6.2 PO KL 2007-2013 (n=401).

³¹⁹ Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008–2012, GUS, Warszawa 2014

zachęty do skorzystania z instrumentu i czynnika obniżającego ryzyko związane ze spłatą pożyczki w oparciu o przychody wygenerowane przez założoną firmę.

Rekomendujemy zatem ustanowienie oprocentowania na poziomie niższym niż poziom oprocentowania rynkowego. Niska wartość proponowanego oprocentowania wynika też ze zdolności do spłaty pożyczek w kontekście zysku generowanego przez zakładane firmy. Jak już wspomniano (patrz *Rentowność projektów*) tylko 62,6% firm założonych przez beneficjentów dotacji z PO KL generuje zyski z czego prawie ⅓ z nich deklaruje zyski nie większe niż 3 tys. zł miesięcznie (zob. Rysunek 38).

Doświadczenia z pożyczkami finansowanymi z Działania 6.2 PO KL w województwie lubelskim pokazują, że oprocentowanie na poziomie 1% stanowiło zachętę dla potencjalnych uczestników projektu. Z drugiej strony opisywany wcześniej program *Wsparcie w starcie* mógłby zakłócić funkcjonowanie proponowanego instrumentu finansowego. Stąd proponujemy ustanowić oprocentowanie na poziomie 0,20 stopy bazowej określonej w komunikatach Komisji Europejskiej. Przy tym poziomie oprocentowania instrument ten stwarza silną zachętę w porównaniu z ofertą rynkową oraz podobnych programów krajowych.

Zabezpieczenie pożyczki

Brak zabezpieczenia jest poważną barierą dostępu do finansowania dłużnego na rynku. Co dziesiąty beneficjent dotacji, który nie brał pod uwagę możliwości finansowania założenia firmy z pożyczki, jako powód podał brak odpowiedniego zabezpieczenia. Brak zabezpieczenia pozostaje także ważnym powodem ograniczającym rozwój już założonej firmy. Co trzeci beneficjent dotacji na założenie firmy w województwie lubelskim, spośród starających się o pożyczkę lub kredyt na rozwój działalności w pierwszych 12 miesiącach działalności, spotkał się z odmową z powodu braku zabezpieczenia.

Postuluje się uzależnienie liczby i rodzajów zabezpieczeń od wysokości udzielanej pożyczki. Proponuje się, aby pożyczki do wysokości 10 tys. zł były zabezpieczane (oprócz obligatoryjnego weksla in blanco) poręczeniem jednej osoby fizycznej. Dla kwot wyższych proponuje się, aby dopuścić także inne, rzeczowe formy zabezpieczenia, w tym takie jak: zabezpieczenie hipoteczne, przewłaszczenie na zabezpieczenie, zastaw rejestrowy. Jednocześnie, aby nie naruszyć zasad podwójnego finansowania, zabezpieczeniem nie może być majątek trwały pozyskany w ramach komponentu dotacyjnego instrumentu mieszanego. W rezultacie, nadal podstawową formą zabezpieczenia pożyczki powinno być poręczenie osoby fizycznej.

Okres spłaty i karencja w spłacie pożyczki

Długi okres spłat i karencja spłat odsetek sprzyja trwałości wspieranych biznesów, z których wiele charakteryzuje się niską rentownością (zob. Rysunek 38). Z tego punktu widzenia jest rozwiązaniem pożądanym zarówno przez pożyczkobiorców jak i autorów polityki wsparcia. Podobnie pośrednik finansowy nie ma zastrzeżeń, co do długości okresu spłaty i okresu karencji podkreślając, że w szczególności wydłużanie tego drugiego parametru może spowodować kłopoty w spłacie pożyczki przez pożyczkobiorcę (rośnie wielkość rat odsetkowych).

Testowany w obecnym Działaniu 6.2 PO KL fundusz pożyczkowy z 6 miesięczną karencją spłat³²⁰ kapitału i 60-miesięcznym okresem spłaty pożyczki jest w ocenie pożyczkobiorców korzystny. W badaniu w innym województwie³²¹ okazało się, że 99% pożyczkobiorców korzystało z 60 miesięcznego okresu spłaty (5 lat) pomimo oferowanego niższego oprocentowania pożyczek w przypadku skrócenia

³²⁰ Można było się ubiegać o przedłużenie okresu karencji do 12 miesięcy

³²¹ Ocena ex-ante instrumentów finansowych w RPO WŚ 2014-202, UM WŚ, 2014

okresu spłaty do 3 lat (zob. rozdział *Dotychczasowe doświadczenia*). Dlatego postulujemy zachowanie 60 miesięcznego okresu spłaty pożyczki.

Żaden z pożyczkobiorców w województwie lubelskim nie skorzystał z wydłużonego do 12 miesięcy okresu karencji spłaty pożyczki, choć możliwość taka przewidywał regulamin pożyczek. W świętokrzyskim³²² większość pożyczkobiorców z Działania 6.2 PO KL występowała o krótki okres karencji pomimo „standardowego” 12 miesięcznego okresu karencji, o który można było się ubiegać. Prawie 87% pożyczek zostało udzielonych z okresem karencji nie dłuższym niż 6 miesięcy (w tym 26% bez karencji). Tylko 4% pożyczkobiorców skorzystało z maksymalnego 12 miesięcznego okresu karencji. W lubelskim udzielono 15 na 41 pożyczek ze skróconym okresem karencji (2-3 miesiące).

Proponujemy 60 miesięczny okres spłaty i 6 miesięczny okres karencji spłaty pożyczki oraz uelastyczenie wykorzystania okresu karencji spłaty, aby pożyczkobiorca mógł go wykorzystywać niekoniecznie od początku realizacji przedsięwzięcia i w całości, nieprzerwanie. Pozwoliłoby to lepiej wykorzystać ten mechanizm firmom, których przychody mają charakter sezonowy.

Windykacja niespłaconych pożyczek i karne oprocentowanie

Należy stosować kary w postaci urealnienia oprocentowania do poziomu rynkowego dla tych, którzy nie utrzymują działalności przez 12 miesięcy. Mają one wykluczyć tych odbiorców pożyczek, którzy w istocie szukają taniego pieniądza a nie zamierzają założyć działalności gospodarczej. Należy jednak mieć na uwadze, że upadek nowopowstałych firm jest zjawiskiem naturalnym, należy więc oczekiwać, że wystąpi w podobnej skali w przypadku odbiorców pożyczek z Działania 9.3 i 10.2. W przypadku instrumentu mieszanego nie utrzymanie działalności przez 12 miesięcy skutkuje również koniecznością zwrotu dofinansowania z komponentu dotacyjnego.

Według GUS³²³ w pierwszym roku działalności upada 23% procent nowo założonych przez osoby fizyczne firm. a po 5 latach „przeżywalność” wynosi jedynie 33%. Średnio w ciągu roku upada 79,5% przedsiębiorstw aktywnych w roku poprzednim. Można się spodziewać podobnej tendencji w przypadku firm zakładanych przez pożyczkobiorców w ramach planowanego funduszu pożyczkowego. Z badania beneficjentów dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej w województwie lubelskim z 2014 roku wynika, że dwa lata i więcej przetrwało łącznie 42,9% firm³²⁴.

Należy więc, jeśli firma przetrwała minimum 12 miesięcy a potem upadła nie spłaciwszy pożyczki, skoncentrować działania na odzyskaniu kapitału, bez stosowania karnych odsetek od kapitału, aby nie karać dodatkowo, którzy nie sprościli konkurencji w normalnej grze rynkowej.

Szkolenia i doradztwo

Wyniki przeprowadzonych badań³²⁵ wskazują, że doradztwo i szkolenia zwiększają efektywność i skuteczność wsparcia finansowego.

³²² tamże

³²³ Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008–2012, GUS, Warszawa 2014

³²⁴ Ocena skuteczności i trwałości wsparcia skierowanego na rozwój przedsiębiorczości w projektach realizowanych w ramach PO KL na terenie województwa lubelskiego, UM WL, 2014

³²⁵ IBS, Coffey International Development, Ocena ex-ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych, Warszawa, 2014, s. 106 i Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o., Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL, Warszawa, 2012, s. 79. , WYG PSDB, Ocena ex-ante instrumentów finansowych RPO WP 2014-2020, UM WP, 2014, WYG PSDB, Ocena ex-ante instrumentów finansowych RPO WŚ 2014-2020, UM WŚ, 2014.

Według opinii rozpoczynających działalność gospodarczą istnieją braki wiedzy w obszarze obejmującym zarówno stronę formalną prowadzenia działalności gospodarczej oraz prowadzenia dokumentacji księgowej i rozliczania działalności.

W województwie lubelskim w obecnej perspektywie finansowej udział w szkoleniach i doradztwie na etapie przygotowywania biznes planu przedsięwzięcia był obowiązkowy, w odróżnieniu od rozwiązań przyjętych w innych województwach. Okazało się to bardzo dobrym sposobem samoweryfikacji planów biznesowych. Można więc szkolenia i doradztwo postrzegać jako element zwiększający bezpieczeństwo wydatkowania środków publicznych (zmniejszenia ryzyka przyznania środków wsparcia osobom nieprzygotowanym do prowadzenia własnego biznesu).

Jak wskazywano wcześniej (patrz *Dotychczasowe doświadczenia*), co druga osoba biorąca udział w szkoleniach i doradztwie (35 osób z 71 które korzystały ze szkoleń i doradztwa) zrezygnowała z założenia własnej firmy - najczęściej uczestnicy rezygnowali po konfrontacji swojego pomysłu na biznes z doradcą (30% rezygnujących). Jak wynika z rozmów z przedstawicielem pośrednika finansowego pożyczkobiorcy korzystają z doradztwa również na etapie późniejszym, po przyznaniu pożyczki, również nieformalnie, korzystając z nawiązanych relacji z personelem pożyczkodawcy.

Na uwagę zasługuje e-learningowa formuła szkoleń wstępnych zastosowana w województwie lubelskim. Rozwiązuje ona problem ze szkoleniami stacjonarnymi sygnalizowany w innych województwach - konieczności zebrania grupy szkoleniowej, co przy ciągłym naborze wniosków powoduje, że część uczestników musi czekać aż grupa się zbierze i postrzega to jako niepotrzebną stratę czasu, niejednokrotnie w ich opinii, zmniejszającą konkurencyjność biznesu, który nie startuje w najbardziej dogodnym momencie.³²⁶ Sprawdziła się też, zdaniem przedstawiciela pośrednika finansowego, formuła grupowego doradztwa po rozpoczęciu działalności gospodarczej. Po pierwsze znacznie wzrasta motywacja do uczestnictwa po konfrontacji wyobrażeń o prowadzeniu własnej firmy z rzeczywistością, a poza tym – i to uzasadnia grupową formę doradztwa – prawie wszyscy nowi przedsiębiorcy są zainteresowani tymi samymi tematami spotkań szkoleniowo-doradczych. W przypadku testowanego w województwie lubelskim instrumentu były to głównie tematy związane z promocją, marketingiem i obsługą finansowo-prawną przedsiębiorstwa.

Postulujemy zatem utrzymanie warunku obligatoryjnego uczestnictwa potencjalnych uczestników projektu w szkoleniach i doradztwie (indywidualnym i grupowym) umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej.

Ponadto, szkolenia i doradztwo w ramach instrumentu mieszanego powinny wyjaśniać osobom zainteresowanym wsparciem zasady rozliczania projektu i problemu podwójnego finansowania w ramach projektu inwestycyjnego. Zdaniem przedstawiciela pośrednika finansowego, obecna grupa docelowa pożyczek wymagać będzie większej liczby szkoleń i doradztwa niż grupa objęta Działaniem 6.2 PO KL³²⁷. Uwzględniono to w proponowanym większym budżecie na szkolenia i doradztwo w Działaniu 9.3 (zob. 4.9.3. *Strategia inwestycyjna*).

Wsparcie pomostowe

Wsparcie pomostowe (finansowe i niefinansowe) ma za zadanie zmniejszyć zagrożenie upadku nowo założonej firmy w najwcześniejszym okresie jej działalności.

Wsparcie pomostowe finansowe ma formę bezzwrotnych środków finansowych (dotacji) na pokrycie pewnych kategorii kosztów (np. ZUS, czynsz itp.) w pierwszym okresie działalności nowo powstałej

³²⁶ Ocena ex-ante instrumentów finansowych w RPO WP 2014-2020), UM WP, 2014.

³²⁷ Uzasadnia to wyższy poziom alokacji na szkolenia i doradztwo w ramach instrumentu mieszanego niż dla Działania 6.2 PO KL.

firmy. Nie negując użyteczności takiego instrumentu wsparcia rekomendujemy rezygnację z zastosowania tego instrumentu w połączeniu z instrumentem finansowym ze względu na wysokie ryzyko podwójnego finansowania. Dodatkowo w Działaniu 10.2³²⁸, ze względu na trudności i koszty wdrożenia takiego rozwiązania przy niewielkiej skali instrumentu finansowego (7 pożyczek rocznie)³²⁹.

Wsparcie pomostowe niefinansowe, mające postać specjalistycznego wsparcia doradczego (coaching, mentoring), ma wspomóc nowego przedsiębiorcę w prowadzeniu biznesu, w momencie, kiedy napotyka na trudności w prowadzeniu firmy, konfrontując swoje plany biznesowe z realiami rynku.

Wsparcie pomostowe niefinansowe w RPO WL 2014-2020 przewidziane jest wyłącznie Działaniu 10.2. Jednak ze względu na użyteczność tego instrumentu wsparcia, który zwiększa trwałość zakładanych firm, rekomendujemy zastosowania tego instrumentu wsparcia także w odniesieniu do uczestników projektu korzystających z instrumentów zwrotnych w Działaniu 9.3.³³⁰.

Proponuje się, aby przedsiębiorca mógł otrzymywać wsparcie pomostowe niefinansowe przez okres 6 miesięcy w wymiarze – średnio – 4 godz./osobę miesięcznie, czyli łącznie 24 godzin doradztwa pomostowego na osobę. Wartość ta została oszacowana na podstawie przeglądu stosowanych rozwiązań w poprzedniej perspektywie finansowej w kilku województwach. Najczęściej uczestnicy projektów korzystający z doradztwa pomostowego otrzymywali 2 godz./osobę doradztwa miesięcznie przez 6 miesięcy – czyli łącznie 12 godz./osobę (choć w niektórych województwach otrzymywali do 26 godz. doradztwa na osobę). Rekomendujemy zwiększenie puli dostępnych godzin doradztwa do łącznie 24 godz./osobę przez 6 miesięcy, ze względu na trudną grupę docelową i użyteczność tego instrumentu w utrzymaniu trwałości nowo powstałego biznesu³³¹.

Specjalistyczne wsparcie doradcze świadczone będzie indywidualnie. Celem doradztwa będzie rozwiązanie lub przedstawienie propozycji rozwiązania konkretnego problemu, zaś jego efektem opracowanie i/lub wdrożenie określonych usprawnień i działań w obszarze objętym usługą doradztwa. Uczestnik projektu otrzyma wsparcie pomostowe doradcze po złożeniu wniosku o wsparcie. Wniosek o wsparcie pomostowe może być złożony dopiero po założeniu działalności gospodarczej.

Pomoc publiczna

Preferencyjne oprocentowanie pożyczek sprawi, że wsparcie udzielane w Działaniu 9.3 (instrument mieszany) i Działaniu 10.2 (pożyczki) będą stanowić pomoc *de minimis*. Podobnie, wsparcie pomostowe niefinansowe będzie stanowić pomoc *de minimis*. Jednak ze względu na niewielkie kwoty pożyczek, nie ma zagrożenia przekroczenia progowej wartości pomocy 200 tys. euro w ciągu 3 lat. Pomoc inwestycyjna przedsiębiorcom udzielana będzie na zasadach art. 22 Rozporządzenie Komisji nr 651/2014.

4.9.5 Model wdrażania

³²⁸ W Działaniu 9.3, dla osób objętych wsparciem w postaci instrumentów finansowych nie przewiduje się wsparcia pomostowego SZOOP, 6 październik 2015.

³²⁹ Szersze uzasadnienie znajduje się w rozdziale 4.9.5 Model wdrażania

³³⁰ Jest ono dopuszczalne w wytycznych MIR -Wsparcie bezzwrotne lub zwrotne na rozpoczęcie działalności gospodarczej może być uzupełnione o wsparcie pomostowe w postaci usług doradczo-szkoleniowych o charakterze specjalistycznym (indywidualnych i grupowych) udzielanych na etapie poprzedzającym rozpoczęcie działalności gospodarczej lub w okresie pierwszych 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej” Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020, Podrozdział 4.2, p.3e) ,MIR,2015

³³¹ W badaniu jakościowym podkreślano konieczność współpracy uczestników projektu z doradcami po rozpoczęciu działalności gospodarczej.

Na obecnym etapie realizacji RPO WL 2014-2020 nie jest możliwe powołanie nowej instytucji pośredniczącej, co byłoby niezbędne, gdyby zarówno instrument finansowy jak i dotację miał udzielać ten sam podmiot. W tej sytuacji instrument mieszany w Działaniu 9.3 wymaga powołania dwóch instytucji, które wdrażałyby program wsparcia. Pośrednik finansowy udzielałby pożyczek, druga działająca w partnerstwie instytucja, udzielałaby dotacji. Konieczna jest jednocześnie bliska współpraca obu instytucji, dlatego instrument mieszany powinien być wdrażany w ramach projektu partnerskiego.

Lider pomaga osobom zainteresowanym finansowaniem dłużnym w przygotowywaniu biznes planu oraz wniosku o pożyczkę. Przyznanie zarówno dotacji jak i pożyczki opiera się na tym samym zestawie dokumentów, w tym – opisanym w biznes planie – szczegółowym opisie działań inwestycyjnych³³². Lider może pośredniczyć w przekazaniu wniosku o pożyczkę jak i innych dokumentów pośrednikowi finansowemu, partnerowi projektu. Należy zalecić jednoczesną wypłatę pożyczki oraz zaliczki w komponencie dotacyjnym. Od tego też momentu powinien być określony wymagany 12-miesięczny okres utrzymania działalności gospodarczej przez beneficjenta instrumentu mieszanego.

Należy uwzględnić w schemacie wnioskowania o wsparcie możliwość aplikowania do Lidera projektu wyłącznie o wsparcie zwrotne³³³. W takim przypadku Lider projektu dostarczałby uczestnikowi projektu wsparcia doradczo-szkoleniowego w przygotowaniu biznes planu.

Za udzielanie wsparcia pomostowego niefinansowego (doradztwo) powinien być odpowiedzialny pośrednik finansowy/partner do którego uczestnik projektu składałby wniosek o takie wsparcie, po rozpoczęciu działalności gospodarczej.

Ze względu na szczególne wymogi związane z realizacją instrumentu mieszanego w Działaniu 9.3, nie może on być wdrażany w formule funduszu funduszy. Proponowana alokacja na instrumenty w Działaniu 10.2 nie uzasadnia stworzenia osobnego funduszu funduszy **wyłącznie** dla opisywanego instrumentu.

Działanie 10.2 nie wymaga niestandardowych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie wdrożenia samego instrumentu, pod warunkiem rezygnacji ze wsparcia pomostowego finansowego dla uczestników projektu w Działaniu 10.2 korzystających z instrumentu finansowego, co rekomendujemy.

Gdyby wsparcie pomostowe finansowe miałyby być udzielane, oznaczałoby to, że albo wsparcie w postaci zwrotnej (pożyczka) i wsparcie pomostowe (dotacja) musiałyby być udzielane przez ten sam podmiot lub przez instytucje działające w partnerstwie. W pierwszym przypadku wymagałoby to powołania instytucji pośredniczącej, co na tym etapie wdrażania RPO WL 2014-2020 jest niemożliwe. Wdrażanie instrumentu finansowego w Działaniu 10.2 w formule partnerskiej (drugi przypadek), podobnej do modelu wdrażania Działania 9.3, jest możliwe ale nieracjonalne ze względu na koszty administracyjne i prawdopodobny brak zainteresowania potencjalnych beneficjentów, ze względu na bardzo małą skalę udzielanych pożyczek (7 pożyczek rocznie). Dodatkowym argumentem przeciw włączeniu wsparcia pomostowego finansowego do instrumentu finansowego jest niekorzystny wpływ takiej konstrukcji instrumentu na jego efekt mnożnikowy – z niewielkiej wartości dodatniej przy proponowanym rozwiązaniu (103% - zobacz 4.9.7 *Ocena jakości instrumentów finansowych*) efekt mnożnikowy byłby negatywny (spadłby poniżej 100%). Kolejny argument przeciw pomostowemu wsparciu finansowemu dla pożyczkobiorców to zwiększenie ryzyka podwójnego finansowania, a więc konieczność większej kontroli.

³³² Jest to jeden z elementów łagodzenia ryzyka podwójnego finansowania, które w opisywanym instrumencie niestety występuje.

³³³ Oszacowano, że około 30% osób uprawnionych do korzystania ze wsparcia finansowego w Działaniu 9.3 skorzysta wyłącznie z pożyczki

W Działaniu 9.3 pośrednicy otrzymywaliby dotację na utworzenie kapitału funduszu pożyczkowego i wsparcia pomostowego niefinansowego. Natomiast wsparcie szkoleniowo-doradcze dostarczałyby partnerska instytucja, uprawniona również do udzielania dotacji. Obie instytucje działałyby w ramach projektu partnerskiego. W Działaniu 10.2 pośrednicy otrzymywaliby dotację na utworzenie kapitału funduszu pożyczkowego oraz na finansowanie wsparcia szkoleniowo-doradcze, jak również środki na wsparcie pomostowe niefinansowe. Na podstawie złożonego wniosku zobowiązywaliby się do udzielenia określonej liczby i wartości wsparcia w określonym czasie. Kapitał funduszu sukcesywnie byłby wydatkowany na wsparcie pożyczkowe.

Wsparcie to odbywałoby się na zasadach otwartych dla osób fizycznych spełniających określone warunki. Uzyskanie finansowania poprzedzałyby usługi doradztwa zawodowego połączone z przygotowaniem Indywidualnego Planu Działania na rzecz uczestników projektu. Składaliby oni następnie do pośrednika wnioski pożyczkowe. W przypadku zaakceptowania wniosku wsparcia i udzielania przez pośrednika pożyczki, podpisywana by była umowa wsparcia określająca tryb wypłacania wsparcia. Wnioskodawcy obligatoryjnie musieliby uczestniczyć w doradztwie i szkoleniach przed otrzymaniem pożyczki. Uczestnicy projektu po rozpoczęciu działalności gospodarczej mogliby się ubiegać o wsparcie pomostowe niefinansowe składając wniosek do pośrednika finansowego.

Kwestia dostępności (fizyczny dystans dzielący pożyczkobiorców od pośredników) jest istotna i pod nieobecność struktur banków sieciowych w programie należy zadbać o równomierny rozkład geograficzny pośredników finansowych w regionie lub też finansowej, pośrednicy powinni dysponować biurami zlokalizowanymi w centrach obszarów, w których powstaje najwięcej nowych firm. Pierwszy kontakt z osobami zamierzającymi rozpocząć działalność gospodarczą oraz wszelkie wsparcie merytoryczne zapewnia instytucja partnerska względem pośrednika finansowego. Z tego względu powinna ją charakteryzować jak najszersza penetracja geograficzna na terenie województwa lubelskiego.

Pośrednicy finansowi zostaliby wybrani w drodze konkursu. Nie należy oczekiwać udziału w projekcie banków, gdyż przyjęta formuła wdrażania (projektowa) i wielkość grupy objętej wsparciem nie będzie atrakcyjna dla banków komercyjnych, które szukają zysku w ekonomii skali i standaryzacji procedur. Zaangażowanie banków w tego typu programy wsparcia ma sens w przypadku masowych schematów o dużym zakładanym zasięgu geograficznym i dużej skali akcji pożyczkowej. Należy się więc spodziewać, że w konkursie wezmą udział instytucje mające doświadczenie w zarządzaniu funduszami pożyczkowymi w województwie lubelskim.

Alternatywnym – względem konkursu – rozwiązaniem byłoby wybranie operatora pożyczek w drodze przetargu publicznego. Jest to rozwiązanie dopuszczalne w świetle regulacji UE a ma te przewagę nad konkursem, że zostawia grze rynkowej kwestię wynagrodzenia operatora za prowadzenie funduszu. Maksymalne dopuszczalne wynagrodzenie operatora w przypadku konkursu i grantu wynosi nie więcej niż 10%. Jest to znacząco mniej niż w obecnej perspektywie finansowej i może być powodem małego zainteresowania tą rolą w obecnej perspektywie finansowej, w szczególności w odniesieniu do tak trudnej grupy docelowej odbiorców pożyczek. Wadą przetargu publicznego jest fakt, że można w nim wybrać tylko jednego wykonawcę, co akurat w przypadku funduszu pożyczkowego na rozpoczęcie działalności gospodarczej w Działaniu 9.3 wydaje się racjonalne. Doświadczenia z realizacji projektu pożyczek finansowanych z Działania 6.2 PO KL pokazały, że jeden pośrednik finansowy, w trakcie jednego naboru udzielił 41 pożyczek. Osiągnięcie wskaźnika ok. 185 pożyczek, w ciągu pięciu lat, odpowiadającego zidentyfikowanemu popytowi na te instrumenty w grupie docelowej Działania 9.3 wydaje się wykonalne.

W przypadku PI 8.v (Działanie 10.2) wybór pośrednika finansowego powinien się odbywać na opisanych powyżej zasadach. W tym przypadku – 35 pożyczek w ciągu 5 lat – zdecydowanie wystarczy jeden pośrednik finansowy.

Pewien problem może stanowić decyzja o dalszym wykorzystaniu środków finansowych po zwróceniu środków przez pośredników finansowych. Środki w programie pożyczkowym, które zwrócono do instrumentu, powinny być ponownie wykorzystywane w ramach wsparcia na rzecz zakładania działalności gospodarczych. W okresie kwalifikowalności, środki te powinny być przeznaczone na finansowanie dalszych inwestycji i za pośrednictwem tych samych instrumentów. Decyzja o dalszym wykorzystaniu środków – po zakończeniu okresu kwalifikowalności – nie powinna być jednak automatyczna. Powinna ją poprzedzić analiza efektów wsparcia oraz efektywności działania poszczególnych pośredników. Jeśli utworzono by – zaproponowany w opisie instrumentów finansowych w Działaniu 3.7 – Komitet (Inwestycyjny) ds. Instrumentów Finansowych, ponowne wykorzystanie środków finansowych w instrumencie powinna również poprzedzić konsultacja z tym podmiotem. W ciągu ośmiu lat³³⁴ po zakończeniu okresu kwalifikowalności środki zwrócone do instrumentu powinny być nadal wykorzystywane zgodnie celami programów, w ramach których dokonano ich pierwotnej alokacji, chyba że ocena zapotrzebowania na finansowanie w kolejnych ocenach *ex ante* istotnie się zmieni. Później decyzję o ich dalszym wykorzystaniu podejmuje zarządzający, po zasięgnięciu opinii wspomnianego wyżej Komitetu.

4.9.6. Ryzyka

Ryzyka

Wdrażanie instrumentu finansowego w Działaniu 9.3 jako instrumentu mieszanego – pożyczki połączonej z dotacją - rodzi pewne ryzyka. Najpoważniejsze ryzyko stanowi naruszenie zakazu podwójnego finansowania tych samych wydatków. Otrzymana dotacja mogłaby być wykorzystana do bieżącej spłaty pożyczki. W związku z tym należy wymagać, aby środki z niej uzyskane zostały w określonym (krótkim) terminie wydatkowane na przewidywane w biznes planie inwestycje. Wyklucza to również w zasadzie finansowanie przez dotację wydatków nieinwestycyjnych, w tym w szczególności – nakładów obrotowych. Nie można również oczekiwać, że początkujący przedsiębiorca pozyska środki na sfinansowanie wymaganego wkładu własnego. Refundowanie nawet niewielkiej części nakładów inwestycyjnych będzie od niego wymagało pozyskania finansowania pomostowego. Przy braku zdolności kredytowej będzie zmuszony do korzystania z bardzo drogiego finansowania instytucji parabankowych³³⁵. Zmniejszy to istotnie atrakcyjność zachęty w postaci dotacji. Jednocześnie wystąpi wówczas ryzyko wykorzystania pożyczki w celu finansowania wkładu własnego. Z tego celu zalecamy ustanowienie płatności zaliczkowej w wysokości 100% dofinansowania. Jednocześnie nakłady inwestycyjne z niej sfinansowane powinny być zrealizowane w okresie krótszym niż 3 miesiące od dnia otrzymania zaliczki. Służy to zminimalizowaniu istotnego ryzyka wystąpienia podwójnego finansowania w projektach inwestycyjnych sfinansowanych przez instrument mieszany. Nadal jednak występuje pewne ryzyko naruszenia zakazu podwójnego finansowania, ze względu na wymóg sfinansowania minimalnego, 5-% wkładu własnego przez beneficjenta, stąd należy zalecić ścisłą współpracę instytucji partnerskich w ewidencjonowaniu wydatków osoby, która uzyskała wsparcie.

Instrument mieszany wdrażają aż dwa, niezależne od siebie podmioty³³⁶. Muszą one z sobą blisko współpracować, w tym w ewidencjonowaniu wydatków dokonywanych przez wspieranego uczestnika projektu. Współpracy między pośrednikiem a liderem nie sprzyja jednak okoliczność, że każdy z

³³⁴ Art. 45 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

³³⁵ Można przyjąć, że dużą część korzyści netto z dotacji przejmie instytucja finansująca.

³³⁶ Należy podkreślić, że konieczność zaangażowania dwóch podmiotów była główną przyczyną rezygnacji z instrumentu mieszanego w Działaniu 5.1. IW wskazywała m. in. że łączone projekty inwestycyjne tworzyły duże problemy we wdrażaniu w poprzedniej perspektywie. Choć charakter projektów w ramach EFS jest inny, nie należy zapominać, że problemy wdrażania instrumentu o złożonej strukturze, takich jak opisywany instrument mieszany, są podobne.

podmiotów posiada odrębne interesy³³⁷. Rozdzielnie wdrażania instrumentu między dwa podmioty utrudni z kolei ocenę odpowiedzialności za efekty wsparcia. W przypadku, w którym taka współpraca nie przebiegałaby należycie, IZ będzie zobligowana do bezpośredniej interwencji. Z tego względu można rozważyć potrzebę ustanowienie koordynatora wsparcia lub przynajmniej zasad koordynacji dla instrumentu mieszanego. Służyłoby to w pierwszej kolejności wymianie informacji. Konieczność koordynacji stanowi jednak dodatkowe obciążenie administracyjne dla IZ w programie wsparcia. Funkcję koordynatora powinien pełnić zatem lider projektu partnerskiego.

Spójność planowanego instrumentu finansowego z innymi formami interwencji publicznej

Pożyczki są skierowane do grupy docelowej, która znajduje się w luce finansowej dotyczącej osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Jak wskazano wcześniej sektor bankowy nie oferuje finansowania komercyjnego dla tej grupy ze względu na brak zdolności kredytowej. Ostateczni odbiorcy pożyczek w PI 8.iii RPO WL 2014-2020 to osoby niezatrudnione i bierne zawodowo. Ta grupa stanowi prawie połowę wszystkich osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą. Z ubiegania się o pożyczki ze środków regionalnych wyłączone także osoby poniżej 30 roku życia, które mogą korzystać z pożyczek w ramach PO WER. O pożyczki teoretycznie mogą ubiegać się także beneficjenci dotacji z programu regionalnego. Jest to jednak grupa najsłabsza na rynku pracy (długotrwale bezrobotni, kobiety, o niskim wykształceniu, powyżej 50 roku życia, osoby z niepełnosprawnościami) i nie będzie stanowiła konkurencji dla odbiorców pożyczek. Podsumowując instrument pożyczkowy w RPO WL 2014-2020 został skierowany do właściwej grupy docelowej, trafia w lukę rynkową i nie dubluje żadnego innego instrumentu wsparcia na poziomie RPO i na poziomie programów krajowych.

Zniekształcenia rynku

Analiza wyników badań ankietowych i badania jakościowe wskazują, że efekt jałowej straty nie występuje. Zarówno pożyczki jak i dotacje nie zastępują środków własnych. Przeciwnie w każdym przypadku środki otrzymane w formie wsparcia były uzupełniane kapitałem własnym lub pozyskanym z innych źródeł. Nie obserwujemy więc zjawiska wycofania środków własnych i niedzielenia ryzyka. Sprzyja temu też zwrotny charakter instrumentu.

Pożyczki nie stanowią konkurencji dla standardowej oferty bankowej, bowiem nie jest ona skierowana do osób niepracujących, które nie mają zdolności kredytowej.

W związku z uczestnictwem niektórych polskich banków w projektach finansowanych za pośrednictwem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (zob. Ramka 1) pojawiły się na rynku produkty o warunkach nieco bardziej preferencyjnych (ze względu na niższy koszt kapitału z EBI) niż rynkowe dla pewnych grup odbiorców. Pomimo, że są to pożyczki „na start”, zwykle dotyczą firm zarejestrowanych, co odróżnia je od oferty pożyczkowej w ramach RPO WL. Co więcej produkty te dystrybuowane przez banki mają charakter ustandaryzowanego pakietu (nie ma np. preferencji dla niepracujących, biernych zawodowo, kobiet czy osób starszych). Natomiast cechą wyróżniającą i wartością dodaną funduszu pożyczkowego, którego uruchomienie jest planowane w ramach RPO WL 2014-2020, jest jego projektowy charakter - odpowiada na specyficzne potrzeby grup docelowych z

³³⁷ Problem ten wystąpi także wtedy, gdy instytucje już wcześniej blisko z sobą współpracowały. Niemniej wówczas ten problem jest mniej poważny. Uzgodnieniu interesów sprzyja również niekomercyjny profil obu instytucji. Trudniej będzie to osiągnąć w przypadku, gdy jeden z podmiotów będzie nastawiony na zysk.

określonego terytorium. Nie zachodzi więc konkurencja pomiędzy produktami obecnymi na rynku a proponowanym schematem wsparcia zwrotnego³³⁸.

Ramka 1. Alternatywna oferta środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej

Na rynku istnieją produkty bankowe dedykowane osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą, choć wymagana jest chociażby jednodniowa zarejestrowana działalność. Przykładowe instrumenty:

KREDYT NA START oferowany przez Idea Bank, dzięki któremu nowe przedsiębiorstwa (nie wymagany jest staż firmy) mogą uzyskać wsparcie przez 10-letni okres kredytowania w wysokości do 350 tys. zł na wydatki uzależnione od rodzaju prowadzonej działalności. Oprocentowanie zaczyna się od 6,79%.

mBank oferuje podobny instrument (Kredyt na start), gdzie można ubiegać się o kredyt w wysokości do 10 tys. zł przy dowolnym harmonogramie spłaty³³⁹. Brak informacji o oprocentowaniu

BIZ Bank ma ofertę dla star-up'ów, który proponuje Kredyt Biz na start dedykowany dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność lub prowadzących ją przez okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, bez zabezpieczeń majątkowych. Oprocentowanie od 9 do 10%³⁴⁰.

Inicjatywa Mikro oferuje Pożyczkę dla Przedsiębiorców w tym dla firm rozpoczynających działalność gospodarczą. Oprocentowanie od 2 %³⁴¹.

Alior Bank od kwietnia 2014 r. uruchomił kredyty (Kredyt Biznes Start) na rozwój nowo otwartej działalności, zabezpieczone bezpłatną gwarancją Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI)³⁴². Kredyt w wysokości do 100 tys. zł mogą uzyskać firmy od pierwszego dnia działalności. Spłata kredytu w ciągu 5 lat. Brak informacji o oprocentowaniu.

Bank PEKAO wdrożył, kredyty obrotowe dla firm rozpoczynających działalność gospodarczą z poręczeniem udzielonym w ramach CIP (do 20 tys. zł). Poręczeniem EFI może być objęty kredyt obrotowy dla firm działających nie dłużej niż 2 lata, które wystawiły co najmniej 1 fakturę (rachunek) opłaconą przez kontrahenta. Brak informacji o oprocentowaniu³⁴³.

POLFUND- Fundusz Poręczeń Kredytowych w ramach instrumentu CIP oferuje również poręczenie dla kredytu dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność. To poręczenie ma mniejsze wymogi w zakresie zabezpieczeń i udziału własnego MŚP³⁴⁴.

Źródło: Opracowanie własne

Zainteresowanie beneficjentów/Potencjał świadomościowy

Popyt na instrumenty zwrotne grup docelowych 9.3 będzie ograniczony ze względu na to, że jest to grupa słaba ekonomicznie (problemy z zabezpieczeniem) i mniejszą skłonnością do ryzyka ze względu na niewielkie zgromadzone zasoby majątkowe. Problemem będzie też bariera mentalna, bowiem te grupy docelowe przyzwyczajone są do wsparcia bezzwrotnego. Są jednak zachęty, które wpływają pozytywnie na popyt: większa kwota możliwa do uzyskania z pożyczki niż z dotacji, bardzo utrudniony

³³⁸ Poza programem Wsparcie na starcie MPi PS i BGK, którego wpływ uwzględniono przy projektowaniu warunków udzielania pożyczek z Działania 9.3.

³³⁹ <http://www.mbank.pl/firmy/kredyty/kredyt-na-start/>, stan na 18.08.2015 r.

³⁴⁰ <http://www.bizbank.pl/kredyty/kredyt-na-start/>, stan na 18.08.2015 r.

³⁴¹ <http://www.inicjatywamikro.pl/pozyczka-dla-przedsiębiorcow/>, stan na 18.08.2015 r.

³⁴² <https://www.aliorkbank.pl/wlasna-dzialalnosc/kredyty/kredyt-biznes-start.html>, stan na 18.08.2015

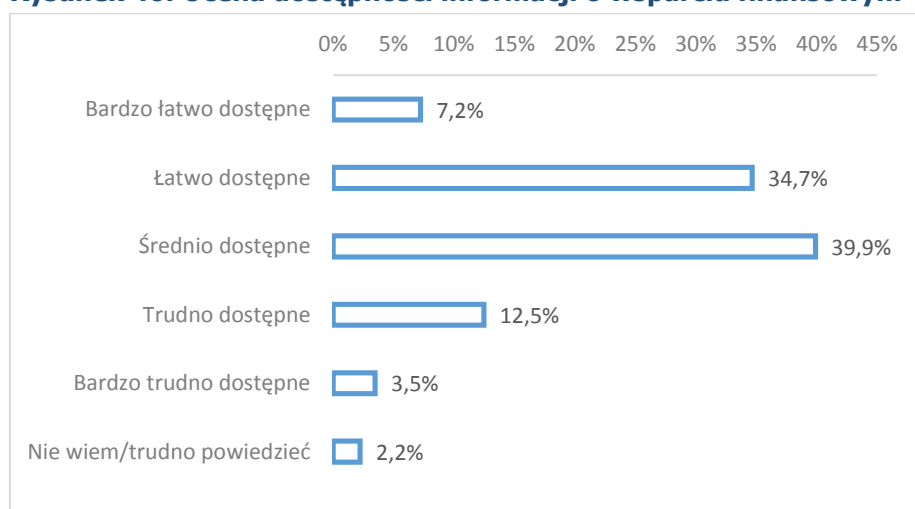
³⁴³ http://www.pekao.com.pl/mis/rozpoczynasz_dzialalnosc/, stan na 18.08.2015

³⁴⁴ <http://www.polfund.com.pl/images/file/ULOTKA%20POLFUND%20213KB.pdf>, 18.08.2015

dostęp do dotacji w obecnej perspektywie finansowej, krótszy czas oczekiwania na pożyczkę, możliwość umorzenia części pożyczki. Ważne jest też, że w obecnej perspektywie finansowej dość precyzyjnie ustalone zostały linie demarkacyjne pomiędzy poszczególnymi instrumentami, które praktycznie rozwiązują problem „konkurencji”³⁴⁵ pomiędzy instrumentami zwrotnymi a dotacją i instrumentami zwrotnymi z poziomu krajowego i regionalnego. Na zmianę w sposobie postrzegania instrumentów zwrotnych wpłynie zapewne ogólnie ich większa obecność w instrumentach wsparcia obecnej perspektywy. Przy precyzyjnej demarkacji różne wdrażane instrumenty finansowe będą wzajemnie czerpały synergii z działań promocyjnych i informacyjnych prowadzonych na poziomie krajowym i regionalnym.

Większość beneficjentów dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej nie miała problemów z uzyskaniem informacji o wsparciu finansowym – tylko co ósmy (12,5%) uznał, że informacje były trudno dostępne.

Rysunek 40. Ocena dostępności informacji o wsparciu finansowym



Źródło: Opracowane na podstawie CAWI/CATI z beneficjentami wsparcia w Poddziałaniu 6.1.3. i 8.1.2 oraz Działaniu 6.2 PO KL, którzy otrzymali dotację na założenie działalności gospodarczej. (N=401)

Odbiorcy pożyczek, szukający preferencyjnego finansowania zakładanych firm, często próbowali ubiegać się o dotację, w ten sposób trafiając do urzędu pracy lub pośrednika finansowego. Nie uzyskawszy dotacji decydowali się na pożyczkę. W badaniu jakościowym odbiorców pożyczek pojawił się ciekawy wątek związany z postrzeganiem pośredników finansowych, jako działających poza systemem instytucji rynku pracy, co zdaniem rozmówcy ma świadczyć o słabości i nieadekwatności oferty tego systemu w stosunku do potrzeb, w tym przypadku potrzeb osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą („...*To była jedna z niewielu szans, która w ogóle umożliwiła otrzymanie pożyczki. I to jest niesamowite, że jest to jakaś fundacja wsparta z Unii Europejskiej, a nie jest to polski urząd pracy i inne urzędy, które powinny to zrobić*” Odbiorca pożyczki w Działaniu 6.2 PO KL) . Świadczy to o konieczności promowania działań pośredników finansowych udzielających pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej, jako części systemu instytucjonalnego rynku pracy.

³⁴⁵ W badaniach Działania 6.2 PO KL w wielu województwach pojawia się wątek konkurowania tego instrumentu z dotacjami na zakładanie działalności gospodarczej i krajowego funduszu pożyczkowego „Wsparcie na starcie” wdrażanego przez BGK

4.9.7 Ocena jakości proponowanych instrumentów zwrotnych

Wartość dodana

Grupa docelowa pożyczek – osoby niezatrudnione – znajdują się w luce finansowej, wobec tego środki publiczne wypełniają stwierdzoną (patrz *Luka finansowa*) niesprawność rynku. Większość pożyczkobiorców twierdzi, że bez pożyczki nie założyliby firmy, co wskazuje na występowanie efektu zachęty.

Wpływ planowanych instrumentów na osiągnięcie celów i wskaźników Programu

Alokacja w Działaniu 9.3 na instrumenty finansowe oszacowana została na kwotę **12,9 mln zł**.

Przy alokacji 12,9 mln zł udzielanych będzie 37 pożyczek oraz 25 dotacji rocznie osobom fizycznym planującym rozpoczęcie działalności gospodarczej. Przełoży się to na wskaźnik produktu RPO WL w PI 8.iii: „liczba osób, pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie”, który wyniesie w ciągu 5 lat **185 osób**.

Zakładana wartość docelowa wskaźnika rezultatu PI 8.iii *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej* wynosi 4774 miejsc pracy. Wkład instrumentu finansowego w Działaniu 9.3 w osiągnięcie tego wskaźnika oszacujemy na podstawie danych GUS.

Według GUS³⁴⁶ przeciętna liczba pracujących przypadająca na jedno przedsiębiorstwo osób fizycznych wynosi 1,47. Biorąc jednak pod uwagę grupę docelową PI 8.iii (osoby niezatrudnione) oraz strukturę branżową nowo zakładanych firm (na podstawie badania beneficjentów dotacji i ostatecznych odbiorców pożyczek) należy skorygować w dół cytowany wskaźnik. Jak wynika z doświadczeń 6.2 PO KL (patrz *Dotychczasowe doświadczenia*), osoby korzystające ze wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej najczęściej zakładają przedsiębiorstwa usługowe, przy czym dominujące branże³⁴⁷ to pozostała działalność usługowa, handel, działalność profesjonalna i naukowa oraz budownictwo (łącznie ponad 70% wszystkich firm, z czego ponad połowa to pozostała działalność usługowa). Wszystkie cztery dominujące branże mają niski wskaźnik średniej liczby osób pracujących przypadających na przedsiębiorstwo (w tym pozostała działalność usługowa i działalność profesjonalna i naukowa mają najniższy wskaźnik ze wszystkich branż)³⁴⁸. Proponujemy zatem przyjąć do prognozy zatrudnienia wskaźnik **1,26 osób**³⁴⁹ pracujących na jedno przedsiębiorstwo w przypadku instrumentu finansowego PI 8.iii.

³⁴⁶ Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008–2012, GUS, Warszawa 2014

³⁴⁷ Przeprowadzone w ramach niniejszego badania badanie CATI beneficjentów dotacji Poddziałiań 6.1.3 i 8.1.2 oraz Działania 6.2 PO KL 2007-2013 (n=401).

³⁴⁸ Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008–2012, GUS, Warszawa 2014

³⁴⁹ Wskaźnik oszacowano na podstawie średniej liczby osób zatrudnionych (i samozatrudnionych) przypadających na nowopowstałe przedsiębiorstwo w Polsce. Wskaźnik ten wynosi 2.10 dla nowopowstałych przedsiębiorstw ogółem i 1,47 dla nowopowstałych przedsiębiorstw założonych przez osoby fizyczne. Dla obliczenia wskaźnika dla województwa lubelskiego, uwzględniono strukturę branżową nowopowstałych przedsiębiorstw w województwie lubelskim. Najpierw obliczono wskaźniki w poszczególnych branżach dla Polski na podstawie liczby zatrudnionych i liczby aktywnych firm w poszczególnych branżach (na podstawie Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2008–2012, GUS, Warszawa 2014), które następnie przeważono przez strukturę branżową nowopowstałych przedsiębiorstw w województwie lubelskim. (-na podstawie badania CAWI/CATI beneficjentów dotacji komponentu regionalnego RPO WL 2007-2013 na założenie działalności gospodarczej). Przeważona średnia wartość wskaźnika dla województwa lubelskiego wyniosła 1,80. Ponieważ wskaźnik 1.80 dotyczy wszystkich nowopowstałych przedsiębiorstw, dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą wskaźnik korygujemy o współczynnik 0,70. Wyrażający proporcję średniego wskaźnika liczby pracowników przypadających na przedsiębiorstwo założone przez osobę

W konsekwencji wskaźnik „liczba osób pracujących w nowo utworzonych firmach wyniesie $185 \cdot 1,26 = 233$ osób (185 samozatrudnionych i dodatkowych 48 miejsc pracy). Stanowi to 4,9% wskaźnika docelowego dla instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych łącznie (który wynosi 4774 miejsc pracy), podczas gdy alokacja na instrument mieszany stanowi 6,4% alokacji na Działanie 9.3.

System monitorowania efektów

Niezbędny element każdej interwencji publicznej stanowi właściwie zaprojektowany system monitorowania efektów. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE³⁵⁰ nakazuje monitorować program wsparcia w celu dokonania przeglądu jego wdrażania oraz postępów w osiągnięciu założonych celów.

System monitorowania efektów powinien obejmować gromadzenie podstawowych danych dotyczących wnioskodawców i ostatecznych odbiorców wsparcia instrumentem pożyczkowym. W szczególności powinny być zbierane następujące informacje: status na rynku pracy, wiek, wykształcenie, płeć, w przypadku rezygnacji – na jakim etapie zrezygnował: po szkoleniu, po doradztwie, nie złożył wniosku, wniosek odrzucony), rodzaj założonej działalności (branża), dane kontaktowe osoby fizycznej, dane kontaktowe założonej firmy. Monitoring powinien być prowadzony w okresie do pięciu lat po zakończeniu realizacji projektu co umożliwi zebranie wiarygodnych, porównywalnych ze statystyką publiczną, informacji nt. przeżywalności firm.

Efekt mnożnikowy i dźwignia

Założenia przyjęte dla instrumentu pożyczki:

- Kapitał na pożyczki został oszacowany w oparciu o przewidywany popyt na instrumenty finansowe w Działaniu 9.3 i 10.2;
- Koszty zarządzania przyjęto – zgodnie z zasadą ostrożności – na maksymalnym, ogólnym poziomie, który dopuszczono w latach 2014–2020, czyli 10%³⁵¹,
- Koszty szkoleń i doradztwa – na poziomie 6% kapitału na pożyczki w Działaniu 10.2 oraz 8% - w Działaniu 9.3;
- Uwzględniono dodatkowe koszty związane ze wsparciem pomostowym niefinansowym, które oszacowano na poziomie 3600 zł na uczestnika projektu - w Działaniu 9.3 łącznie - 666 000 zł i w Działaniu 10.2 łącznie - 126 000 zł.
- Określając łączną wartość inwestycji potencjalnego pożyczkobiorcy uwzględniono badanie CAWI/CATI beneficjentów dotacji na założenie działalności gospodarczej finansowanej z komponentu regionalnego Po KL w województwie lubelskim. badania CAWI/CATI beneficjentów dotacji w Poddziałaniach 6.1.3 i 8.1.2 oraz Działania 6.2 PO KL wynika, że średnio zakładający działalność gospodarczą uzupełniali środki bezzwrotne o 11 tys. zł. Przy średniej wartości pożyczki równej 43 tys. zł otrzymamy wskaźnik w wierszu 3 równy $(43000 + 11000) / 43000 \cdot 100\% = 126\%$;
- Maksymalny okres zwrotu pożyczki to 5 lat. Większość pożyczkobiorców pożyczka na taki właśnie okres. Oznacza to, że w okresie 5 lat dokonany nie zostanie dokonany więcej niż 1 obrót kapitału pożyczkowego;
- Standardowy poziom strat pożyczek wynosi 3%;

fizyczna (1,47) w Polsce do wskaźnika liczby pracowników przypadających na nowozałożone przedsiębiorstwo ogółem (2,10). Czyli $1,26 = 1,47 / 2,10 \cdot 1,80$

³⁵⁰ 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

³⁵¹ limit kosztów zarządzania odpowiada limitowi wskazanemu w art. 13 ust. 3 pkt. e) rozporządzenia nr 480/2014.

- Koszty dotacji określono na podstawie dwóch założeń: udział pożyczkobiorców korzystających z dotacji (68,6%)³⁵² oraz przeciętna wartość dofinansowania z dotacji (22 630 zł);
- Od pośrednika finansowego będzie wymagany wkład finansowy do funduszu pożyczkowego w wysokości minimum 5%³⁵³. Dźwignia finansowa dla instrumentu wyniesie zatem 1,05.

Tabela 48. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki z dotacją w Działaniu 9.3³⁵⁴

	Kategoria	wskaźnik	mln zł
1	Kapitał na pożyczki Działanie 9.3		7,96
2	Koszty zarządzania	10%	0,88
3	Koszty szkoleń	8%	0,64
4	Całkowita wartość inwestycji pożyczkobiorcy w relacji do wartości udzielonej pożyczki	126%	
5	Przyjęto, że w ciągu 5 lat każda złotówka zostanie pożyczona przeciętnie 1 raz	1	
6	Współczynnik strat funduszu pożyczkowego (poz. 1*wskaźnik) ³⁵⁵	3%	0,24
7	Wartość wygenerowanych inwestycji (kapitał na pożyczki pomnożony przez obrót kapitału, dźwignię finansową oraz dodatkowe środki beneficjenta pomniejszony o straty (1*5*11*4-6))		10,31
8	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1+2+3+13+14)		12,87
9	Efekt mnożnikowy instrumentu (7/8*100%)³⁵⁶	80%	
10	Środki zaangażowane i nie zwrócone (straty plus koszty zarządzania/szkoleń, pomostowe niefinansowe plus dotacje bezzwrotne) (2+3+6+13+14)		5,16
11	Dźwignia finansowa na poziomie pośrednika (kapitału prywatnego pośredników finansowych lub inwestorów)³⁵⁷	1,05	
12	Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego odbiorcy³⁵⁸ (poz. 11 x 4/100%)	1,32	
13	Komponent dotacyjny		2,73

³⁵² 68,6%=127/185*100%

³⁵³ W Działaniu 9.3 - Projekty objęte pomocą publiczną: zgodnie z programem pomocowym pomocy publicznej. Projekty objęte pomocą de minimis: 5% wartości projektu pomniejszonej o środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej; W Działaniu 10.2 - Projekty nieobjęte pomocą publiczną: 5%. Projekty objęte pomocą publiczną: zgodnie z programem pomocowym pomocy publicznej. Projekty objęte pomocą de minimis: 5%.

³⁵⁴ Ewentualnie różnice w kwotach wynikowych są rezultatem zaokrągleń

³⁵⁵ Środki pożyczkowe, a ostatecznie niezwrócone przez pożyczkobiorców.

³⁵⁶ Całkowity efekt programu wsparcia w zamykaniu luki finansowej bądź uzupełnianiu niedostatecznego poziomu inwestycji w stosunku do zaangażowanych środków publicznych

³⁵⁷ Współczynnik środków finansowych zmobilizowanych dzięki udziałowi pośredników finansowych w programie wsparcia w stosunku do wkładu inwestycyjnego z RPO.

³⁵⁸ Współczynnik środków finansowych zmobilizowanych dzięki udziałowi pośredników finansowych oraz ostatecznych odbiorców w programie wsparcia w stosunku do wkładu inwestycyjnego z RPO.

14	Środki na wsparcie pomostowe niefinansowe (doradcze)		0,67
15	Wkład pośrednika i inwestorów (poz. 1 x (poz. 11 – 1))		0,42

Źródło: opracowanie własne

Tabela 49. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki w Działaniu 10.2

	Kategoria	wskaźnik	mln zł
1	Kapitał na pożyczki Działanie 10.2		1,51
2	Koszty zarządzania (poz. 1*wskaźnik)	10%	0,17
3	Koszty szkoleń poz. 1*wskaźnik)	6%	0,09
4	Całkowita wartość inwestycji pożyczkobiorcy w relacji do wartości udzielonej pożyczki	126%	
5	Przyjęto, że w ciągu 5 lat każda złotówka zostanie pożyczona przeciętnie 1 raz	1	
6	Współczynnik strat funduszu pożyczkowego (poz. 1*wskaźnik)	3%	0,05
7	Wartość wygenerowanych inwestycji (kapitał na pożyczki pomnożony przez obrót kapitału, dźwignię finansową oraz dodatkowe środki beneficjenta pomniejszony o straty (1*5*11*4-6))		1,95
8	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1+2+3+13)		1,89
9	Efekt mnożnikowy instrumentu (7/8*100%)	103%	
10	Środki zaangażowane i nie zwrócone (straty plus koszty zarządzania, szkoleń oraz wsparcia pomostowego niefinansowego) (2+3+6+13)		0,43
11	Dźwignia finansowa na poziomie pośrednika (kapitału prywatnego pośredników finansowych lub inwestorów)	1,05	
12	Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego odbiorcy (poz. 11 x 4/100%)	1,32	
13	Środki na wsparcie pomostowe niefinansowe (doradcze)		0,13
14	Wkład pośrednika i inwestorów (poz. 1 x (poz. 11 – 1))		0,08

Źródło: opracowanie własne

Instrument mieszany w Działaniu 9.3 nie osiągnął dodatkowych efektów mnożnikowych w wyniku zastosowania dźwigni finansowej pośredników oraz ostatecznych odbiorców. Wynika to z zastosowania komponentu dotacyjnego w tym instrumencie. Oznacza to, że inwestycje wygenerowane (a niestracone) dzięki instrumentowi finansowemu nie zrekompensowały ogólnych nakładów publicznych na instrument mieszany. Z drugiej strony, klasyczne wsparcie dotacyjne nie przynosi żadnych efektów mnożnikowych, ze względu na niemożność ponownego obrotu środkami przeznaczonymi na dotację.

W analizowanym instrumencie mieszanym, w którym dotacja wynosi 50% wartości pożyczki, bezzwrotne nakłady na komponent dotacyjny zrekompensowały jednak częściowo dodatkowe nakłady inwestycyjne pośrednika finansowego i uczestnika projektu, wynikające z zastosowania instrumentu finansowego. W Działaniu 10.2 osiągnięto natomiast niewielki efekt mnożnikowy. W programach wsparcia finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego bardzo trudno jest osiągnąć pozytywny efekt dźwigni o wyższej wartości. Jego osiągnięcie w Działaniu 10.2 należy zatem ocenić pozytywnie.

4.10 Działanie 13.3 Rewitalizacja obszarów miejskich i Działanie 13.4 Rewitalizacja obszarów wiejskich

4.10.1 Charakterystyka projektów

Informacje wstępne

Rewitalizacja miast jest, zgodnie z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020, jednym z najważniejszych wyzwań polityki rozwoju, ukierunkowanych na przeciwdziałanie zagrożeniu utraty dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych niektórych obszarów miejskich. W projekcie *Krajowej Polityki Miejskiej*³⁵⁹ rewitalizacja została wskazana jako najbardziej kompleksowa odpowiedź na degradację społeczną, gospodarczą, przestrzenną, techniczną i środowiskową miast w Polsce.

Bazując na dotychczasowych doświadczeniach prowadzenia działań rewitalizacyjnych, zarówno w projekcie *Krajowej Polityki Miejskiej* (KPM) jak i w *Umowie partnerstwa* wskazano podstawowe wyzwania w kształtowaniu polityki rewitalizacji w obecnym okresie programowania (2014-2020). Działania rewitalizacyjne w miastach mają być kompleksowe, skoordynowane, przekształcać się w wieloletnie procesy przemian społecznych, ekonomicznych, przestrzennych i technicznych, skutkujące wyprowadzeniem obszarów zdegradowanych z kryzysu. W celu osiągnięcia takiego poziomu zaawansowania działań potrzebny jest wybór właściwych form interwencji, „szytych na miarę” potrzeb i uwarunkowań konkretnych obszarów kryzysowych. Miasta powinny zastosować indywidualne podejście do każdego z obszarów zdegradowanych i uwzględnić potrzeby zidentyfikowanych grup docelowych.

Kompleksowe działania rewitalizacyjne przyczynią się do realizacji założeń Strategii Europa 2020, jeśli chodzi o efektywne wykorzystanie zasobów oraz włączenie społeczne. Ramą działań rewitalizacyjnych na poziomie krajowym ma być narodowy plan rewitalizacji, a na niższych poziomach stosowne dokumenty operacyjne.

W Umowie Partnerstwa została zdefiniowana „właściwa” rewitalizacja. Jest to zintegrowane i kompleksowe, przygotowane i prowadzone z uwzględnieniem partycypacji społecznej przeciwdziałanie procesom degradacji tkanki miejskiej (w tym mieszkaniowej), erozji stosunków społecznych, niekorzystnym procesom demograficznym, przestrzennym (suburbanizacji) z wykorzystaniem działań infrastrukturalnych (w zakresie transportu i efektywności energetycznej) oraz środowiskowym (zwalczanie zanieczyszczenia środowiska). Cele tak ujmowanej rewitalizacji wykraczają w znaczny sposób poza techniczno-inwestycyjne Działania, obejmują także rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych oraz stymulację wykorzystania endogenicznych czynników rozwojowych obszaru.

Procesy rewitalizacyjne mają być, zgodnie z takim rozumieniem, środkiem wzmacniającym oddziaływanie instrumentów aktywizujących społeczność lokalną i stymulujących inwestycje na danym terenie. Zwraca się również uwagę na sektorową integrację różnorodnych instrumentów na obszarach kryzysowych wchodzących w zakres m.in. polityki przestrzennej, społecznej, mieszkaniowej, transportowej, ochrony środowiska i zabytków. W Umowie Partnerstwa zakłada się, że osiągnięcia

³⁵⁹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014, *Krajowa Polityka Miejska*, I wersja projektu, Warszawa, s. 73.

rewitalizacyjnych będzie oddziaływanie na sferę społeczną (dominujący charakter środków z EFS), wspierające w ramach kompleksowych projektów rewitalizacyjnych integrację osób wykluczonych, aktywizację zawodową, skoncentrowane na promowaniu ekonomii społecznej i tworzeniu warunków do aktywności podmiotów ekonomii społecznej na rzecz rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

Zakłada się, że w zależności od diagnozy problemów występujących na danym obszarze program rewitalizacji będzie obejmował odpowiedni zestaw interdyscyplinarnych, zintegrowanych działań, których efektem będzie wyprowadzenie obszaru z kryzysu. Kluczem do powodzenia programu jest wybór i uszeregowanie tych działań, aby wzajemnie się uzupełniały, przy założeniu udziału jak największej grupy zainteresowanych partnerów i beneficjentów.

Zapisy zawarte w opisie priorytetu 9b w XIII osi priorytetowej RPO WL 2014-2020 odpowiadają celom i formule działań rewitalizacyjnych określonych w Umowie Partnerstwa, projekcie *Krajowej Polityki Miejskiej* oraz założeniach Narodowego Planu Rewitalizacji. Jako cel projektów rewitalizacyjnych wskazano wyprowadzenie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego ukierunkowane na ograniczenie ubóstwa w regionie.

Zgodnie z metodologią określania przyczyn zawodności rynku w obszarach miejskich w kontekście działań rewitalizacyjnych należy zwrócić uwagę na występowanie następujących zjawisk wynikających ze sprzężeń zwrotnych między negatywnymi zjawiskami na obszarach zdegradowanych w województwie lubelskim:

- wysokie ryzyko niepowodzenia działań ożywiających w obszarach o znacznym stopniu degradacji (nieefektywność alokacji zasobów),
- wysokie koszty działań w obszarze efektywności energetycznej/ochrony zabytków (występowanie dóbr publicznych),
- niewystarczająca oferta usług publicznych w obszarach zdegradowanych (niekompletny rynek)³⁶⁰.

Zgodnie z zapisami RPO WL 2014-2020 działania rewitalizacyjne będą zaplanowanymi i skoordynowanymi procesami ukierunkowanymi na odwrócenie negatywnych trendów zachodzących w obszarach kryzysowych. Koordynację z polityką rozwoju poszczególnych miast będzie gwarantować prowadzenie działań rewitalizacyjnych w oparciu o Lokalne Programy Rewitalizacji (LPR), będące elementem polityki strategicznej miast i obszarów wiejskich oraz stanowiące część systemu Narodowego Planu Rewitalizacji. Punktem wyjścia do interwencji będzie w każdym przypadku wcześniejsza diagnoza potrzeb społecznych lub społeczno-gospodarczych (np. potrzeba stymulacja rynku pracy w celu przeciwdziałaniu długotrwałemu bezrobociu lub wprowadzenie instrumentów aktywizacji społecznej bądź edukacyjnej defaworyzowanych grup społecznych, np. osób niepełnosprawnych, starszych).

Zakłada się, że ożywieniu zdegradowanych obszarów będzie towarzyszyć wzrost szans na zatrudnienie dla osób dotkniętych lub zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W związku z tym jako komplementarne będą traktowane Działania PI 9b EFRR i odpowiednie PI EFS, w tym w szczególności:

- 8iii – rozwój przedsiębiorczości i aktywizacji zawodowe mieszkańców,
- 9i – aktywizacja społeczna i zawodowa oraz integracja społeczna,
- 9iv – dostępność i poprawa jakości usług społecznych, szczególnie dla osób zmarginalizowanych,
- 9v – wsparcie ekonomii społecznej.

³⁶⁰ Por. PWC, 2014, Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. Financial instruments for urban and territorial development, vol. V, Luxemburg, s. 26-27.

Katalog interwencji komplementarnych uzupełniają działania realizowane w ramach innych CT:

- rewitalizacja gospodarcza, w tym PI 3a (ożywienie gospodarcze zdegradowanych terenów);
- inwestycje drogowe wpływające na poprawę dostępności obszarów zdegradowanych (PI 7b);
- infrastruktura usług społecznych (PI 9a);
- termomodernizacja jako element kompleksowych projektów (PI 4c);
- inwestycje w zakresie kultury (PI 6c).

Dopuszcza się elementy dodatkowe – uzupełniające interwencję:

- inwestycje w zakresie kultury służące poprawie spójności społecznej dzięki umożliwieniu lepszego dostępu do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych, jednak w związku z komplementarnym charakterem tych działań maksymalną wartość wydatków kwalifikowanych na ten cel w kompleksowym projekcie określono na 2 mln zł;
- możliwość realizacji inwestycji w drogi lokalne, gdy przyczynią się one do fizycznej, gospodarczej i społecznej rewitalizacji i regeneracji obszarów miejskich lub miejskich obszarów funkcjonalnych, stanowią mniejszą część projektu i są elementem LPR – maksymalnie do 15% kosztów kwalifikowanych projektu;
- możliwość realizacji inwestycji w modernizację lub budowę infrastruktury technicznej, jeśli stanowią mniejszą część projektu i są elementem LPR – maksymalnie do 25% kosztów kwalifikowanych projektu.

Działania rewitalizacyjne w województwie lubelskim zostały podzielone na trzy Działania:

- 13.3. Rewitalizacja obszarów miejskich,
- 13.4. Rewitalizacja obszarów wiejskich (około 30% alokacji),
- 13.8. Rewitalizacja Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

Rentowność projektów

Z przeprowadzonych wśród lubelskich gmin oraz beneficjentów Działania 3.2 RPO WL 2007-2013 badań, którzy realizowali projekty rewitalizacyjne (łącznie n=131) wynika, że nie są one projektami rentownymi. Respondenci uważają, że tego typu projekty nie generują przychodów (ponad 69% odpowiedzi) lub zwrot mógłby nastąpić najwcześniej po 7-10 latach, a więc okresie dłuższym zdecydowanie dłuższym niż potencjalna możliwość karencji w przypadku projektów wspieranych przy pomocy instrumentów finansowych.

Warto zestawić wyniki odpowiedzi ankietowanych z ocenami ekspertów w innych analizach ex ante wdrażania IF w rewitalizacji. W województwie kujawsko-pomorskim stwierdzono, że wymóg uzyskania efektu społecznego w znacznym stopniu ograniczał możliwości generowania zysków w projektach realizowanych w ramach Inicjatywy JESSICA. W związku z tym nie rekomendowano w tym województwie zastosowania IF w 9b³⁶¹. W przypadku województwa lubelskiego należy również rozważyć rezygnację z zastosowania instrumentów finansowych w działaniach rewitalizacyjnych.

³⁶¹ PAG Uniconsult, 2014, *Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020*, Warszawa, s. 111-112.

Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

Zarówno badania ilościowe jak i jakościowe (pogłębione wywiady) wskazują, że potencjalni beneficjenci w województwie lubelskim nie są zainteresowani korzystaniem z kredytów. Podstawowymi problemami przy ewentualnym finansowaniu dłużnym, wskazywanym przez potencjalnych beneficjentów w projektach rewitalizacyjnych, jest zbyt wysokie oprocentowanie kredytów oraz zbyt wysokie ryzyko związane z tego typu finansowaniem. Przekonanie takie wynika ze stosunkowo łatwej dostępności dotacji w latach 2007-2013. Mimo że w województwie lubelskim występowało kilka złożonych projektów, które miały potencjał uzyskiwania dochodów (np. Rewitalizacja Ośrodka Szkolenia i Wychowania w Radzynie Podlaskim), należą one do rzadkości, większość projektów miała charakter czysto remontowy. W związku z tym beneficjenci nie są przyzwyczajeni do prowadzenia złożonych projektów z komponentem społecznym, jednocześnie przynoszących dochód. Również w innych województwach, przy zidentyfikowanym znacznym popycie na środki dłużne w rewitalizacji, występuje ten problem i wymaga podejmowania bardzo intensywnej akcji informacyjno-edukacyjnej. W tym przypadku brak identyfikacji takich projektów sugeruje, że wykreowanie ich na rynku może przebiegać w sposób sztuczny i w związku z tym być obarczone dość dużym ryzykiem.

4.10.2 Charakterystyka grup docelowych

Informacje wstępne

Zgodnie z opisem PI 9b zawartym w projekcie RPO WL 2014-2020 katalog beneficjentów jest dość szeroki i obejmuje:

- JST, ich związki i stowarzyszenia;
- jednostki organizacyjne JST posiadające osobowość prawną;
- służby ratownicze i bezpieczeństwa publicznego,
- przedsiębiorstwa społeczne (zgodnie z Krajowym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej),
- podmioty działające w oparciu o PPP,
- spółki prawa handlowego, w których większość udziałów lub akcji posiadają JST lub ich związki,
- organizacje pozarządowe,
- jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną wymienione wyżej,
- MŚP,
- podmioty wdrażające instrument finansowy.

Dotychczasowe doświadczenia

Konkursy przeprowadzone w ramach konkursów na dotacje w Działaniu 3.2. w województwie lubelskim wskazują na umiarkowaną aktywność beneficjentów. W konkursie złożyło wnioski 65 podmiotów, w tym 35 miast, gmin oraz powiatów oraz 1 spółka miejska Zakład Gospodarki Lokalowej Sp. z o.o. w Białej Podlaskiej. Niemal 54% wniosków pochodziło od samorządowych wnioskodawców. Pozostałe podmioty to przede wszystkim kościoły i związki wyznaniowe (14% wniosków), spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe (21,5% wniosków) oraz 2 organizacje pozarządowe.

Głównym źródłem finansowania projektów rewitalizacyjnych miast w Polsce są środki własne JST, na drugim miejscu znajdują się szeroko pojęte zagraniczne środki bezzwrotne w rozumieniu art. 5 ust.

1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.)³⁶².

Realizowane projekty miały najczęściej wymiar inwestycyjny, skonstruowane były w sposób uniemożliwiający uzyskiwanie dochodów w wyniku ich realizacji. Analiza odpowiedzi respondentów w odniesieniu do projektów zrealizowanych ze wsparciem dotacyjnym w latach 2007-2013 w województwie lubelskim wskazuje na dominację finansowania ze środków własnych (79,1%) i dotacji (72,1% respondentów). Jeszcze wyższe odpowiedzi uzyskano, pytając o plany respondentów w zakresie finansowania kolejnych projektów rewitalizacyjnych – aż 81,8% respondentów planuje pozyskać na ten cel dotację, jednocześnie 80,3% respondentów (JST) planuje uzupełnić jedynie brakujący wkład własny z posiadanych środków, bez pozyskiwania finansowania zewnętrznego.

Najczęściej (38,8% odpowiedzi) korzystano z dofinansowania na poziomie do 40%, a jedynie 11% respondentów odpowiadających na to pytanie stwierdziło, że ich wkład własny wynosił 50% lub więcej wartości projektu. Respondenci, którzy nie otrzymali wsparcia dotacyjnego, nie byli w większości zainteresowani ubieganiem się o pożyczkę. Rezygnowali z realizacji projektu lub odkładali inwestycję w czasie, licząc na dostęp do kolejnej tury dotacji. Możliwość przesunięcia inwestycji w czasie argumentują brakiem konieczności jej pilnej realizacji (53,7% odpowiedzi).

Respondenci deklarują posiadanie środków własnych na wystarczającym poziomie, aby mogły być wykorzystane na wkłady własne do przedsięwzięć wspieranych środkami dotacyjnymi. W przypadku braku dotacji respondenci zrezygnują z inwestycji lub odłożą ją w czasie. Istnieje znaczne prawdopodobieństwo, że respondenci nie wykorzystają możliwości wynikających z ewentualnego wsparcia w postaci instrumentów finansowych, czekając na powrót tych środków do mechanizmu dotacyjnego.

Plany inwestycyjne

W celu oszacowania zapotrzebowania samorządów na finansowanie zewnętrzne dokonano badania ankietowego (n=131). Ze względu na specyfikę projektów, które mają być objęte wsparciem w latach 2014-2020 zapytano, czy są przygotowywane projekty rewitalizacyjne będą polegały na:

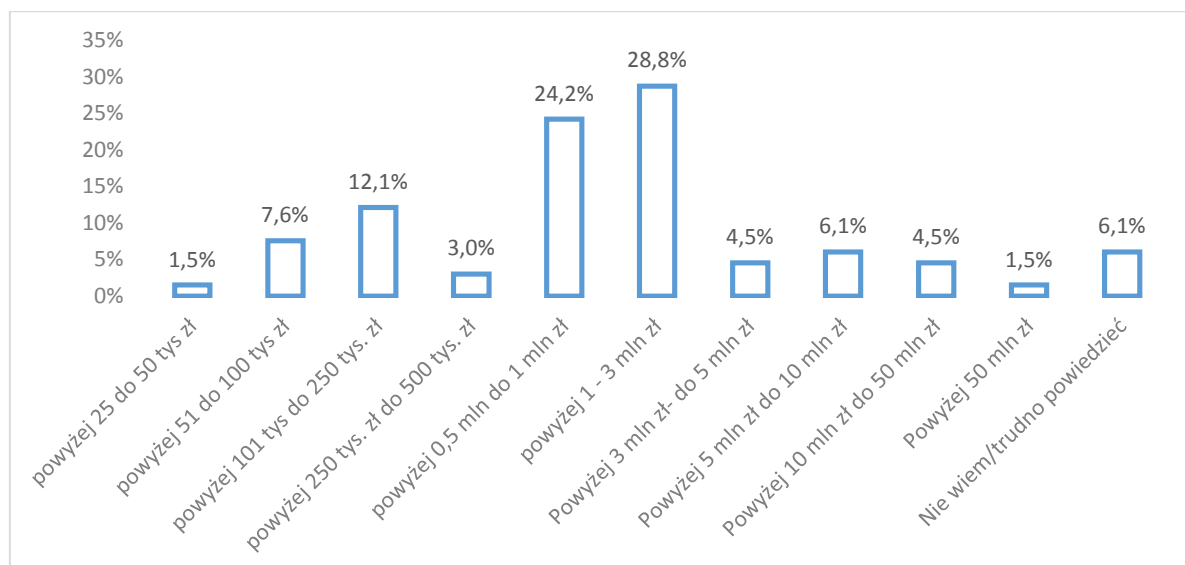
- przebudowie, remoncie lub modernizacji zdegradowanych budynków, w celu przywrócenia lub nadania im nowych funkcji użytkowych,
- kompleksowej odnowie obszarów zdegradowanych obejmującej rekultywację / remediację zdegradowanych obszarów wraz z przebudową oraz adaptacją obiektów zdegradowanych.

Połowa respondentów zadeklarowała plany w zakresie projektów z pierwszej grupy (50,4%), natomiast 35,2% z drugiej.

Dominuje zapotrzebowanie na środki między 500 tys. zł a 3 mln zł na projekt, niższe, ale nadal dość znaczące (12,1% odpowiedzi) będzie zainteresowanie realizacją projektów o wartości od 100 do 200 tys. zł, a więc stosunkowo niewielkich. Niewielu respondentów planuje kosztowne projekty, co pokazuje, że prawdopodobnie planowane projekty są mało złożone.

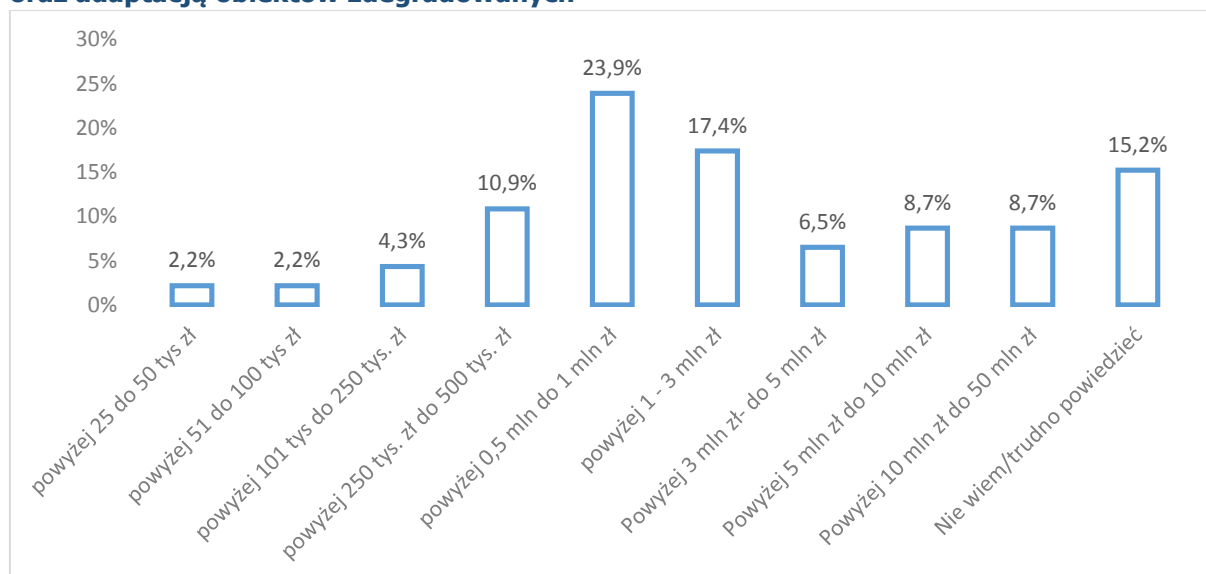
³⁶² Jarczewski W., Ziobrowski Z. (red.), 2010, *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, tom 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Rysunek 41. Zapotrzebowanie na środki na realizację projektów rewitalizacyjnych w latach 2014-2020 dotyczących przebudowy, remontu lub modernizacji zdegradowanych budynków, w celu przywrócenia lub nadania im nowych funkcji użytkowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Rysunek 42. Zapotrzebowanie na środki na realizację projektów rewitalizacyjnych w latach 2014-2020 dotyczących kompleksowej odnowy obszarów zdegradowanych obejmującej rekultywację/remediację zdegradowanych obszarów wraz z przebudową oraz adaptacją obiektów zdegradowanych

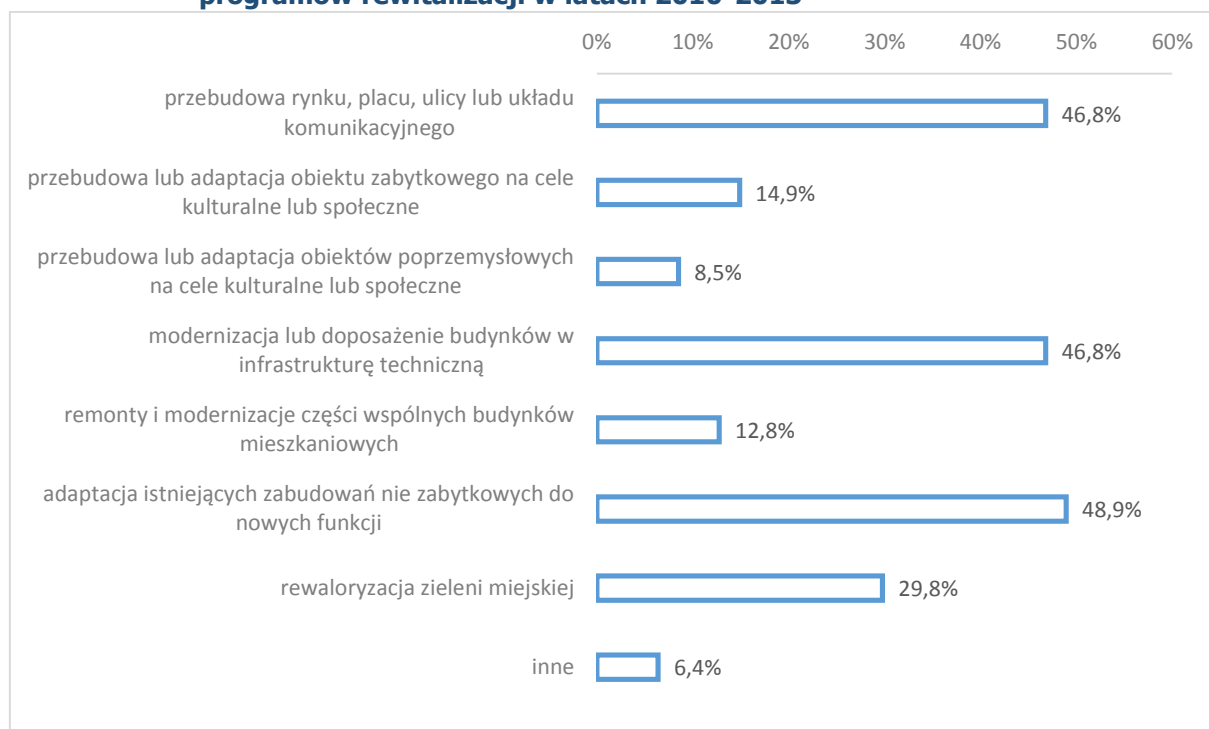


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Dotychczasowe działania rewitalizacyjne były finansowane głównie ze środków własnych gmin i z dotacji. Analiza lokalnych programów rewitalizacji, obowiązujących w miastach województwa lubelskiego w latach 2007-2013 wskazuje, że nie przewidywano realizacji projektów dochodowych, koncentrując się w większości na prostych działaniach technicznych (dominowały remonty, i modernizacje), choć znaczna część z nich była uzupełniana odpowiednimi komponentami społecznymi. Działania te najczęściej przyniosły – w opinii respondentów – utworzenie lokalnego miejsca spotkań, w

niewielkim stopniu natomiast oddziaływały na pobudzenie rynku pracy czy obniżenie poziomu zależności od pomocy społecznej. Rodzaje realizowanych projektów przedstawia poniższy rysunek bazujący na odpowiedziach respondentów dotyczących rodzajów działań infrastrukturalnych wchodzących w skład ostatnio realizowanych projektów rewitalizacyjnych w ich miastach.

Rysunek 43. Działania infrastrukturalne zrealizowane przez respondentów w ramach programów rewitalizacji w latach 2010-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Mimo zmiany charakteru projektów rewitalizacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020 podobne działania są planowane także w obecnej perspektywie finansowej, więc we wskazanych zakresach może występować zwiększone zapotrzebowanie na kapitał, lecz wobec znikomych możliwości uzyskiwania przychodów z projektów, wnioskodawcy samorządowi preferują wsparcie dotacyjne. Potwierdza to także analiza zapisów załączników do wieloletnich prognoz finansowych, w których zobowiązania wynikające z planowanych projektów rewitalizacyjnych nie pojawiają. Dominuje zapotrzebowanie na środki dotacyjne (81,8% respondentów zadeklarowało je jako planowane źródło finansowania projektów rewitalizacyjnych), na drugim miejscu znalazły się środki własne gmin (80,3%), jedynie 15,2% respondentów rozważa kredyt lub pożyczkę z sektora bankowego. Jednocześnie respondenci deklarują, że w razie braku możliwości pozyskania dotacji, rezygnują z projektu, a nie będą zainteresowani pożyczką.

Podsumowując należy zauważyć, że samorzady w niewielkim stopniu planują korzystanie z niedotacyjnych źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych.

Skala zapotrzebowania samorządów miast z województwa lubelskiego na finansowanie zewnętrzne

W ramach poprzednich części przeanalizowano m.in. poziom zadłużenia budżetów oraz wskaźniki obsługi zadłużenia badanych JST. Uzyskano następujące wyniki:

- W przypadku wskaźnika zadłużenia nie powinien on przekroczyć wartości 60%. Średnia wartość wskaźnika długu do dochodów w analizowanych latach 2010-2014 w badanej grupie jednostek samorządów terytorialnych wyniosła 31,21%.

- W przypadku wskaźnika obsługi długu do dochodów nie powinien on przekroczyć wartości 15%. Wielkość ta w analizowanym okresie wśród 12 badanych jednostek samorządów terytorialnych wyniosła 6,66.

Studium ewaluacyjne dla dziewięciu polskich regionów wskazuje, że w województwie lubelskim w PI 9b zapotrzebowanie na środki wyniosłoby 130-150 mln EUR³⁶³, co ponad 12-krotnie przekracza przewidywaną alokację na IF w tym priorytecie, należy jednak zwrócić uwagę, że ewaluacja dla 9 regionów dość szeroko definiowała zakres wsparcia i w szczegółowym zestawieniu jedynie 28,6% projektów wpływających na tę wycenę ma charakter rewitalizacyjny. Na tej podstawie można stwierdzić, że szacunkowa luka finansowa w tym zakresie w województwie lubelskim wynosi około 37-42 mln EUR³⁶⁴.

4.10.3 Strategia inwestycyjna

Rewitalizacja miasta jest procesem wieloletnim, w którym pierwsze działania powinna podjąć władza publiczna, aby wyrównać niedoskonałości rynku występujące na obszarze zdegradowanym i związane z tym ryzyko, które zniechęca prywatnych inwestorów do zaangażowania kapitału. Dopiero stopniowo w odnowę zdegradowanych obszarów będą angażować się inwestorzy prywatni i tereny te staną się przedmiotem standardowej oferty rynkowej. W przypadku województwa lubelskiego najważniejszym celem działań rewitalizacyjnych jest wzrost szans na zatrudnienie dla osób dotkniętych lub zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Jednocześnie główny wskaźnik rezultatu dla PI 9b obrazuje poziom zagrożenia relatywnym ubóstwem, a jego wysokość powinna obniżyć się o 1,8 p.p. w ciągu okresu programowania. Należy zwrócić uwagę na potencjalną trudność realizacji tego założenia przy zastosowaniu projektów wspieranych instrumentami finansowymi. Badania pokazują, że przyrost miejsc pracy w takich projektach, ze względu na ich dochodowość, nie ma żadnego wpływu na zmniejszenie bezrobocia wśród osób zagrożonych wykluczeniem. Projekty dotacyjne mają dużo większy wpływ na poprawę zatrudnienia tych osób, konieczna jest jednak kontrola utrzymywania tych miejsc pracy w długim okresie. Istnieje więc zagrożenie tym, że wsparcie w postaci instrumentów finansowych może ograniczyć możliwość realizacji głównego zamierzonego celu w PI 9b.

W latach 2007-2013 istotą wsparcia zwrotnego w ramach Inicjatywy JESSICA w odniesieniu do rewitalizacji miało być umożliwienie realizacji zintegrowanych projektów. Wsparcie projektów miejskich ze środków funduszy strukturalnych ograniczało się przed wdrożeniem inicjatywy JESSICA do form dotacyjnych, a projekty, które mogły generować dochód, nie były zgłaszane do dofinansowania ze względu na obawę przed skomplikowanymi formułami wykazywania luki finansowej i ograniczeniem dofinansowania. Formuła dotacyjna nie sprzyjała zintegrowanym programom rozwoju bądź rewitalizacji miast, ponieważ istotna część tych projektów z natury musi być efektywna ekonomicznie, aby przyciągnąć partnerów niepublicznych. W konsekwencji beneficjentami były najczęściej właśnie podmioty publiczne, a efekty działań mogły być w niewielkim tylko zakresie konsumowane przez rynek³⁶⁵.

Wprowadzenie instrumentów zwrotnych miało przynieść większą liczbę projektów o dłuższym horyzoncie czasowym i zwiększenie oddziaływania funduszy unijnych, a także promocję partnerstwa publiczno-prywatnego. Z powodu uzależnienia preferencyjnego oprocentowania od społecznych

³⁶³ Mazars, Ecorys, Infralinx, 2014, *JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions*, Warszawa, s. 118.

³⁶⁴ Tamże, s. 183.

³⁶⁵ Jadach-Sepiolo A., 2010, *Instrumenty finansowe Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego w przeciwdziałaniu skutkom kryzysu*, [w:] Sobiecki R., Pietrewicz J.W. (red.), *Przedsiębiorstwo a kryzys globalny*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

walorów projektów Inicjatywa JESSICA miała gwarantować realizację mniej opłacalnych, a istotnych społecznie działań. Województwo lubelskie nie ma doświadczeń w zakresie stosowania instrumentów finansowych w latach 2007-2013, a jednocześnie potencjalni beneficjenci deklarują przygotowanie dość prostych, nisko kosztowych projektów. Istnieje więc jedynie niewielki potencjał do wykreowania projektów o potencjale dochodowym, głównie w Lublinie.

Produkty finansowe oferowane w Polsce odpowiadają potrzebom miast, chociaż JST, co wynika także z przytoczonych już wyników badań ilościowych, widocznie preferują dotacje, decydując się na zwrotną pomoc w ostateczności. Taka postawa jest całkowicie uzasadniona rachunkiem ekonomicznym, zwłaszcza wobec perspektywy znacznego ograniczenia możliwości pozyskiwania dotacji po 2020 r. Jednostki samorządu terytorialnego w całej Polsce niechętnie finansują inwestycje z kredytów. Decydują się na komercyjne finansowanie najczęściej, aby pokryć wkład własny lub koszty niekwalifikowane. W województwie lubelskim wyraźnie preferują natomiast finansowanie wkładu własnego z własnych środków i, co pokazuje analiza kondycji finansowej samorządów, mają ku temu dobre podstawy.

W kontekście negatywnych rekomendacji w województwie kujawsko-pomorskim, zastosowanie w PI 9b IF powinno budzić wątpliwości ze względu na marginalny zidentyfikowany popyt na nie w sektorze prywatnym i publicznym w województwie lubelskim. W przypadku Działania 13.4. brakuje podmiotów zainteresowanych wsparciem zwrotnym, w przypadku Działania 13.8 nie ma możliwości takiego wsparcia ze względu na ZIT, można by więc rozważyć zastosowanie instrumentów finansowych jedynie w Działaniu 13.3 w stosunku do miast powyżej 5 tysięcy mieszkańców. W tym przypadku jednak powstaje szereg innych wątpliwości dotyczących potencjalnej strategii inwestycyjnej. Ze względu na konieczność kontroli projektów Lokalnych Programów Rewitalizacji, opóźnieniu ulegną konkursy na dotacje w działaniach rewitalizacyjnych. Samorządy i inni potencjalni beneficjenci będą – zgodnie z preferencjami wskazanymi w niniejszym raporcie – przygotowywać projekty dotacyjne i skupią się na ich realizacji, nie poszukując finansowania dłużnego. Z kolei proces przygotowania wdrożenia instrumentów finansowych w rewitalizacji w województwie lubelskim pochłonięłyby znaczne nakłady czasu i środków finansowych, które powinny zostać poświęcone na merytoryczne wsparcie realizacji kompleksowych projektów dotacyjnych z większą korzyścią dla osiągnięcia głównego celu interwencji w PI 9b. W stosunku do JST wydaje się zasadne premiowanie uzasadnionych działań rewitalizacyjnych na obszarach zdegradowanych, które dotychczas nie uzyskały wsparcia dotacyjnego.

Podsumowując, na tym etapie działań rewitalizacyjnych podejmowanych przez beneficjentów RPO WL 2014-2020 nie rekomenduje się zastosowania instrumentów finansowych w PI 9b. Ze względu na zasadność preferowania dotacji wynikającą z rachunku ekonomicznego, należy wziąć pod uwagę logikę interwencji w przypadku działań rewitalizacyjnych, które mają pobudzać tereny zdegradowane do stopniowego odzyskiwania atrakcyjności inwestycyjnej. W związku z tym potrzebne jest przygotowanie intensywnej kampanii informacyjnej uwzględniającej szkolenia/spotkania/konferencje, które kompleksowo wyjaśnią zasady korzystania z dotacji i ewentualnego zastosowania instrumentów finansowych przed kolejną perspektywą finansową.

V. Aktualizacja oceny ex-ante

W obszarze wdrażania instrumentów finansowych, zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa, niezbędne jest dokonywanie okresowej aktualizacji oceny ex-ante. W przypadku Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 aktualizacja powinna być zdaniem autorów raportu dokonywana co najmniej raz na dwa lata, po raz pierwszy najpóźniej na początku roku 2017 (za okres 2015-2016). Przedmiotem aktualizacji oceny powinny być najważniejsze obszary związane z wdrażaniem instrumentów finansowych, poruszone w części dotyczącej diagnozy w tym raporcie, a także w pozostałych obszarach. Przedmiotem aktualizacji powinny być również inne zagadnienia, które w trakcie wdrażania instrumentów okażą się ważne lub, których analiza będzie oczekiwana przez Komisję Europejską.

Na obecnym wstępnym etapie prac, można wskazać orientacyjny zakres możliwych działań aktualizacyjnych dotyczących oceny ex-ante:

- w obszarze diagnozy sytuacji finansowej potencjalnych beneficjentów: analiza popytu na finansowanie z wykorzystaniem statystyk GUS i danych z Banku Danych Lokalnych oraz z wykorzystaniem modelu AFN na danych finansowych ze sprawozdań finansowych firm ubiegających się o wsparcie w nowej perspektywie finansowania z podziałem na te firmy, które uzyskały dostęp do instrumentów oraz na te, które zostały zweryfikowane negatywnie.
- stan wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WL 2014-2020 w kilku sugerowanych ujęciach:
 - zmiany w poziomie zainteresowania finansowaniem zwrotnym wśród przedsiębiorców, w stosunku do lat 2013/2014 i 2014/2015;
 - poziom dotychczasowego wydatkowania środków (udzielone pożyczki / kredyty / poręczenia / wejścia kapitałowe) w podziale na poszczególnych pośredników oraz rodzaje instrumentów finansowych;
 - określenie barier w sprawnym wdrażaniu instrumentów finansowych wraz z sugestiami rozwiązań kluczowych problemów; analiza luk w ofercie instrumentów finansowych, zapewnianych w ramach krajowych programów operacyjnych, RPO WL oraz programów finansowanych z krajowych środków publicznych.

Aktualizacja oceny ex-ante powinna być realizowana przez odpowiednie służby Instytucji Zarządzającej RPO WL we współpracy z zewnętrznym wykonawcą. Istotnym elementem powinny być badania ilościowe dotyczące sytuacji finansowej przedsiębiorstw oraz ich popytu na poszczególne instrumenty finansowe, a także konsultacje z przedstawicielami pośredników finansowych (zarówno oferujących finansowanie w ramach RPO, jak i oferujących finansowanie wyłącznie komercyjne). Najbardziej efektywnym sposobem przeprowadzenia analizy byłoby oparcie badań na danych pozyskanych z różnych źródeł – zarówno ilościowych (w formie ankiety, na zbiorczych danych finansowych), jak i jakościowych (na podstawie wywiadów indywidualnych i/lub seminariów). Aktualizacja oceny ex-ante powinna też wykorzystywać dane zbierane w trakcie wdrażania instrumentów finansowych.

Ważnym zagadnieniem determinującym wyniki dotychczas przeprowadzonych badań, szczególnie w obszarze diagnozy i prognozy popytu na kapitał było konserwatywne założenie braku zmian tempa wzrostu małych i średnich przedsiębiorstw. Należy jednak zauważyć, że inwestycje przedsiębiorstw, pozostają w ścisłym związku z koniunkturą gospodarczą i zależą od aktualnej fazy cyklu koniunkturalnego oraz ogólnego klimatu inwestycyjnego a także stanu otoczenia polityczno-

regulacyjnego w danym kraju. Zatem jest to istotny czynnik, który należy monitorować na podstawie dostępnych statystyk GUS. W przypadku istotnych zmian otoczenia gospodarczego należy wyznaczyć ponownie średnie wartości określające zapotrzebowanie na finansowanie uwzględniając nowe szeregi czasowe danych.

Przedstawione badanie niedopasowania rynkowego w zakresie finansowania lubelskich MŚP oparto na analizie kilkuletnich średnich arytmetycznych. Było to możliwe dzięki stabilnemu poziomowi badanych cech³⁶⁶. Warto jednak pamiętać, że z czasem zmienność nowych obserwacji może wpływać na średnią. Dotyczy to zwłaszcza poziomu inwestycji MŚP, przede wszystkim w zakresie innowacji i deklaracji przedsiębiorstw dotkniętych trudnościami w dostępie do kredytu. W związku z powyższym zaleca się nie rzadziej niż raz na dwa lata porównać dane podawane przez GUS w bazie Bank Danych Lokalnych. W przypadku zaobserwowania istotnej różnicy pomiędzy poziomem cechy wskazanym w raporcie a najświeższą średnią, większej niż 10% należy ponownie przeszacować średnią.

Wahania koniunktury gospodarczej oraz sytuacji finansowej przedsiębiorstw będą także determinować lukę finansowania wyznaczoną na podstawie badania finansowego.

Najistotniejszym parametrem w badaniu finansowym jest tempo wzrostu przychodów ze sprzedaży. Wzrost przychodów ze sprzedaży jest bezpośrednio związany z popytem na dobra i usługi tworzone przez MŚP. Jest on uzależniony od ogólnych nastrojów konsumentów, poziomu zamożności społeczeństwa, a także od bezpieczeństwa i stabilności zatrudnienia. Oczywiście realizacja wzrostu przychodów ze sprzedaży będzie też uzależniona od czynników wewnętrznych przedsiębiorstwa: polityki cenowej, działań marketingowych. Może również zależeć od stymulacji tego rozwoju różnymi instrumentami wsparcia. Istnieje zatem sprzężenie zwrotne. Wzrost jest uzależniony od kondycji gospodarki i popytu na dobra i usługi, ale nie jest możliwy do zrealizowania bez odpowiedniego poziomu inwestycji. Wzrost bowiem wymaga określonego poziomu finansowania.

W trakcie analizy zależności parametrów wynikających z modelu finansowego zastosowanego w diagnozie luki finansowania należy wyróżnić następujące związki:

1. zapotrzebowanie na dodatkowy kapitał zależy od wzrostu aktywów, wzrostu zobowiązań nieoprocentowanych oraz poziomu zysku zatrzymanego.
2. wzrost aktywów jest proporcjonalny do przyrostu przychodów ze sprzedaży. Każdy wzrost przychodów ze sprzedaży powoduje zwiększenie aktywów, czyli wzrost zapotrzebowania na ich sfinansowanie i większą lukę finansowania³⁶⁷.
3. zwiększenie zobowiązań nieoprocentowanych (tzw. spontanicznych, czyli zobowiązań handlowych, cywilno-prawnych, wobec pracowników, itp.) jest proporcjonalnie zależne od przyrostu przychodów ze sprzedaży. Zobowiązania nieoprocentowane częściowo pokrywają zapotrzebowanie na finansowanie aktywów (innymi słowy stanowią źródło finansowania). Im większa rotacja zobowiązań tym mniejsze zapotrzebowanie na dodatkowy kapitał i mniejsza luka finansowania.

³⁶⁶ Aby wynik był reprezentatywny przyjęto dwa kryteria oceny: jeśli wartości kurtozy i skośności były w przedziale $<-2;2>$ przyjmowano wyznaczoną średnią jako reprezentatywną. Jeśli oba parametry były w przedziale większym niż $<-2;2>$, ale mniejszym niż $<-5;5>$ uznawano, że średnia ma zadowalające cechy reprezentatywności. Dzięki temu przyjęto akceptowalnie wysoki poziom normalności rozkładu cechy.

³⁶⁷ Zapotrzebowanie na finansowanie zależy on również od kapitałochłonności (wskaźnik aktywa ogółem w relacji do przychodów ze sprzedaży) badanych firm. Im wyższa kapitałochłonność danego przedsiębiorstwa lub danej branży tym, wraz ze wzrostem przychodów ze sprzedaży, wyższe zapotrzebowanie na finansowanie dodatkowej inwestycji w aktywa. Odwrotna tendencja ma następujące implikacje, im mniejsza kapitałochłonność tym mniejsze zapotrzebowanie na finansowanie dodatkowej inwestycji w aktywa. Im niższy wzrost przychodów ze sprzedaży tym niższe zapotrzebowanie na dodatkowe finansowanie. Oznacza to również niższe zapotrzebowanie na dodatkowy kapitał i mniejszą lukę finansowania.

4. zapotrzebowanie na dodatkowy kapitał zwiększa się im mniejszy jest poziom zysku zatrzymanego (wewnętrzne źródło własne finansowania działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw). Środki własne są najczęściej i w największym stopniu wykorzystywanym źródłem finansowania inwestycji. Jednak duże, rozwojowe inwestycje nie mogą zostać zrealizowane bez wsparcia kapitałem zewnętrznym, którego udział w finansowaniu wzrostu aktywów rośnie wraz ze wzrostem wielkości firmy. Im więcej zysku netto przedsiębiorstwo przeznacza na zysk zatrzymany i tym samym finansowanie działalności tym mniejsze zapotrzebowanie na zewnętrzny kapitał. Sytuacja ta będzie miała miejsce w przypadku zwiększonego ryzyka rynkowego, niepewnej sytuacji na rynku i wzrostu ryzyka operacyjnego. Im większe obawy przedsiębiorców dotyczące niemożności spłaty kredytów w przyszłości tym mniejsza skłonność do zaciągania zobowiązań. Im większa niepewność i ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej tym mniejsza będzie skłonność przedsiębiorstw również do korzystania z instrumentów pomocowych. Wiąże się to ze zwiększonym ryzykiem niewypełnienia kryteriów realizacji projektów, na które pozyskiwane mogą być środki.

Analiza tych związków w ramach aktualizacji oceny ex-ante powinna być jednym z elementów badania i monitorowania. Można ją przeprowadzić z wykorzystaniem modelu AFN. Badanie danych finansowych jest możliwe z częstotliwością raz do roku. Dodatkowo ze względu na okres, w którym przedsiębiorstwa udostępniają dane i raportują, możliwość ich analizy na podstawie sprawozdań finansowych lub danych dotyczących sprawozdań finansowych z baz danych jest ograniczona opóźnieniem, mniej więcej 2 letnim lub przynajmniej półtorarocznym. Podobna sytuacja ma miejsce przy weryfikacji założeń przyjętych w badaniu statystyk publicznych na podstawie danych zagregowanych. Z pewnością monitorowanie ułatwiłoby zbiorcze zestawienie danych finansowych ze sprawozdań finansowych firm ubiegających się o wsparcie w nowej perspektywie finansowania z podziałem na te firmy, które uzyskały dostęp to instrumentów oraz na te, które zostały zweryfikowane negatywnie. Impulsem dla przeprowadzenia ponownych szacunków luki finansowania powinny być zmiany ogólnych wskaźników koniunktury gospodarczej, które mogą sygnalizować istotne zmiany wpływające na aktywność inwestycyjną firm. Są to takie wskaźniki jak: poziom stóp procentowych (niskie stopy procentowe – większa skłonność przedsiębiorców do korzystania z kapitału dłużnego dostępnego na rynku), tempo wzrostu gospodarczego, wskaźniki nastrojów konsumentów (np. wskaźnik ufności konsumenckiej GUS lub TNS Consumer Index lub Wskaźnik Optymizmu Konsumentów Ipsos).

Zmiana polityki fiskalnej i podatkowej państwa dotycząca działalności przedsiębiorstw może istotnie wpłynąć na sytuację finansową przedsiębiorstw i ich skłonność do inwestowania. Z tego względu każda zmiana stawek podatkowych, a przynajmniej podatku dochodowego i VAT³⁶⁸ powinna być sygnałem do przeprowadzenia aktualizacji.

Sygnałem do przeprowadzenia aktualizacji szacunku luki finansowej mogą też być problemy z absorpcją alokacji na poszczególne instrumenty oferowane w ramach RPO. Należy przewidzieć, że pierwsze sprawdzenie aktualności oszacowanych parametrów luki powinno mieć miejsce nie wcześniej niż po 2 latach od operacyjnego uruchomienia RPO.

³⁶⁸ Lub obciążeń okołopłacowych, wpływająca na koszty zatrudnienia.

VI. Wnioski i rekomendacje

Łączna alokacja na instrumenty finansowe w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego wyniesie 296,5 mln zł. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Tabela 50. Alokacja na instrumenty finansowe w RPO WL 2014-2020.

Działanie RPO WL	Typ instrumentu finansowego	Alokacja na instrument finansowy (mln zł)
Działanie 3.2. Instrumenty kapitałowe	Instrument kapitałowy	40,8
Działanie 3.7. Wzrost konkurencyjności MŚP	Pożyczka „mała”	114,1
Działanie 3.7. Wzrost konkurencyjności MŚP	Pożyczka „duża”	77,5
Działanie 3.7. Wzrost konkurencyjności MŚP	Poręczenia	49,3
Działania 9.3. Rozwój przedsiębiorczości	Pożyczka w połączeniu z dotacją	12,9
Działanie 10.2. Programy typu outplacement	Pożyczka	1,9
Łącznie		296,5

Źródło: Opracowanie własne

Kwota ta nie wypełnia w całości luki finansowej zdiagnozowanej w badaniu, (łącznie - ok. 358 mln zł w ujęciu rocznym), która stanowi aktualne zapotrzebowanie na zewnętrzne środki inwestycyjne, zwrotne, których nie można pozyskać na rynku ze względu na jego niedoskonałość. Także alokacje na poszczególne instrumenty adresowane do poszczególnych grup docelowych (MŚP, podmioty realizujące prace B+R, osoby rozpoczynające działalność gospodarczą) stanowią tylko część luki finansowej doświadczanej przez te podmioty - w przypadku przedsiębiorstw z sektora MŚP, luka finansowa w ujęciu rocznym, wyniosła około 300 mln zł, w przypadku podmiotów realizujących prace badawczo-rozwojowe – 42 mln zł, a w przypadku osób fizycznych zakładających działalność gospodarczą – 16,3 mln zł. Niemniej jednak zaproponowane instrumenty finansowe w RPO WL 2014-2020 zmniejszają lukę finansową w województwie lubelskim i stanowią uzupełnienie oraz alternatywę dla wsparcia dotacyjnego.

- ograniczenie grup docelowych do pewnych segmentów podmiotów znajdujących się luce finansowej (np. Działanie 9.3 – tylko bezrobotni i bierni zawodowo, którzy chcą rozpocząć działalność gospodarczą)
- potencjał ostatecznych odbiorców do absorpcji środków – przykładowo w Działaniach 9.3 i 10.2 mamy do czynienia ze szczególnie „trudną” grupą osób, w przypadku, której zasadnym było zaoferowanie wsparcia o charakterze finansowym jedynie w ograniczonym zakresie
- potencjał pośredników finansowych do dystrybucji środków – przykładowo w Działaniu 3.2 zidentyfikowano tylko 2 podmioty z terenu województwa, które mają doświadczenia w oferowaniu instrumentów kapitałowych

- fakt, iż w obrocie będą nie tylko środki z RPO WL 2007-2013- przykładowo w odniesieniu do typów projektów przewidzianych do wsparcia w Działaniu 3.7 przedsiębiorcy w województwie lubelskim będą mogli korzystać ze wsparcia ze środków z dotychczasowego RPO, w ramach drugiego obrotu³⁶⁹. Dodatkowo pośrednicy dysponują kapitałami własnymi jak również bardzo prawdopodobne jest również to, że pozyskają finansowanie z innych programów³⁷⁰.
- fakt, iż ostateczni odbiorcy (np. z Działania 3.2 i Działania 9.3) będą mieli możliwość pozyskania wsparcia nie tylko z Regionalnego Programu Operacyjnego, ale również z programów szczebla krajowego
- fakt, iż w przypadku określonych rodzajów projektów, właściwym instrumentem adresowania luki finansowej będzie instrument o charakterze dotacyjnym,
- dostępne środki w RPO WL (W Działaniu 3.2 na instrument finansowy przeznaczono 100% alokacji na to Działanie).

Na dalsze zmniejszenie luki finansowej będzie miał wpływ fakt, że ostateczni odbiorcy będą mieli możliwość pozyskania wsparcia nie tylko z Regionalnego Programu Operacyjnego, ale również z programów szczebla makroregionalnego (Polska Wschodnia) i krajowego

Można zasadniczo wyróżnić 2 modele wdrażania instrumentów finansowych. W pierwszym z nich alokacja funduszy strukturalnych jest inwestowana w istniejące lub nowo utworzone podmioty dedykowane procesowi wdrażania instrumentów finansowych. Drugi polega na delegowaniu przez instytucję zarządzającą procesu zarządzania wdrażania na rzecz wyspecjalizowanego pośrednika. Następnie wdraża on instrument za pomocą umów operacyjnych na niższym poziomie w formule funduszu funduszy, rachunku powierniczego lub wydzielonego bloku finansowego³⁷¹.

Opcja funduszu funduszy ma kilka zalet. Można do nich zaliczyć:

- Standaryzację i profesjonalizację procesu wdrażania. Przyspieszony zostaje obieg dokumentów;
- Sprawność wdrażania rozumiana jako skuteczność budowania portfela inwestycyjnego³⁷²;
- Wyższy poziom dźwigni finansowej dla kapitału publicznego, zwłaszcza dzięki zastosowaniu mechanizmu poręczenia portfelowego. Ten tryb dystrybucji ułatwia także przyciągnięcie na rynek nowych pośredników, w tym zwłaszcza tych silniejszych kapitałowo (np. banków)³⁷³;
- Zwiększoną skalę interwencji. Pozwala także na upowszechnianie najlepszych praktyk i sprawdzonych rozwiązań także z innych regionów kraju, gdy funduszem funduszy zarządza pośrednik krajowy, taki jak BGK;
- Ułatwione, ponowne wykorzystanie środków zwróconych do instrumentu. Nie jest wówczas konieczna decyzja instytucji zarządzającej.

Wdrażanie inżynierii finansowej w formule pośredniej posiada jednak też pewne wady. Należą do nich m. in.:

³⁶⁹ Przynajmniej do końca 2019 r.

³⁷⁰ W tym najprawdopodobniej także – wg wypowiedzi przedstawiciela BGK – w ramach kolejnego obrotu po 2015 r. ze środków zwróconych do instrumentu w Działaniu 1.2 PO RPW.

³⁷¹ Pod tym pojęciem należy rozumieć wydzielony rachunek.

³⁷² Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013, MRR, Warszawa, grudzień 2012.

³⁷³ Wspomniana korzyść dotyczy jednak tylko silnych pośredników finansowych. W województwie lubelskim tylko dwóch pośredników mogłoby posiadać zdolność do udzielania pożyczek ze środków własnych.

- Trudności w dostosowaniu charakterystyki oferowanych instrumentów do szczególnych i zróżnicowanych potrzeb MŚP, zwłaszcza tych najbardziej innowacyjnych³⁷⁴;
- Skuteczność wdrażania instrumentów finansowych bardziej zależy od doświadczenia poszczególnych pośredników (udzielających finansowania MŚP) niż samego podmiotu zarządzającego funduszem funduszy;
- Wymóg odpowiedniej skali działalności funduszu funduszy. Jej brak będzie powodował szybkie wyczerpywanie się środków na poziomie umów operacyjnych II. stopnia;
- Standaryzacja oferowanych przez fundusz funduszy produktów finansowych. Nie sprzyja ona realizacji programów w obszarze preferencji (takich jak innowacje rynkowe czy też usługi i aplikacje TIK);
- Wolniejszy proces ponownego obrotu środkami w instrumencie w porównaniu z systemem bezpośredniego wdrażania;
- Niemożność dostosowania – w wymiarze praktycznym – instrumentów finansowych do szczególnych potrzeb MŚP w regionie³⁷⁵;
- Dodatkowe koszty zarządzania funduszem funduszy ograniczają zasób środków dla MŚP.

Należy uznać, że obecna alokacja na instrumenty finansowe w Działaniu 3.7 jest wystarczająca dla realizacji zalet wynikających z funkcjonowania funduszu funduszy. Zalety systemu pośredniego ujawniają się szczególnie silnie wówczas, gdy wdraża się instrument poręczeniowy. Wynika to w pierwszej kolejności z tego, że banki wymagają standaryzacji dokumentacji w procesie udzielania poręczeń. Oprócz tego, wiarygodność funduszy poręczeniowych zwiększa udział podmiotu o wysokiej kapitalizacji. W rezultacie, wiarygodność produktu reporeczeniowego może być wyższa niż poręczenia udzielanego jedynie przez sam fundusz o niewielkich kapitałach własnych³⁷⁶. Zwiększa to również skłonność do ryzyka pośrednika finansowego jak i poziom uzyskiwanego mnożnika kapitałowego dla wspieranego funduszu poręczeniowego.

Model bezpośredni wdrażania instrumentów finansowych również posiada kilka zalet. Wśród nich wymienić można:

- Możliwość realizacji programu wsparcia nawet przy niewielkiej skali interwencji;
- Większą kontrolę IZ/IP nad programem wsparcia;
- Indywidualizację umów zawieranych z pośrednikami, w zakresie szczególnych potrzeb przedsiębiorstw jak i w wymiarze subregionalnym i lokalnym;
- Zdolność do koncentrowania interwencji na obszarach problemowych w województwie;
- Przyspieszanie procesu uruchomienia instrumentów finansowych w województwie;

Osiągnięcie powyższych korzyści wymaga jednak dużego zaangażowania instytucji wdrażającej program wsparcia. Sprzyja również zawieraniu dłuższych umów z pośrednikami. Choć jest to korzystne z punktu widzenia pośrednika finansowego, zmniejsza elastyczność wdrażanego programu instrumentów finansowych. Ostatecznie sukces bezpośredniego modelu wdrażania instrumentów finansowych zależy od kompetencji fachowych i zasobów kadrowych instytucji wdrażającej. Może również wymagać odpowiedniego systemu wynagradzania, który przyciągnąłby odpowiednio wykwalifikowanych specjalistów lub ekspertów do instytucji wdrażającej. Stanowi to wyzwanie w instytucjach o charakterze publicznym³⁷⁷.

³⁷⁴ Świadczą o tym doświadczenia pożyczki na przedsięwzięcia inwestycyjne o charakterze innowacyjnym, stanowiąca szczególny produkt o wysokich limitach oferowany w Wielkopolsce, sprzedawała się znacznie trudniej niż standardowe produkty oferowane w inicjatywie JEREMIE. Wniosek z badania przeprowadzonego przez ewaluatora.

³⁷⁵ Wskazywał tak jeden z lubelskich pośredników finansowych.

³⁷⁶ Wskazywał na to m. in. przedstawiciel BGK.

³⁷⁷ Por. H. de Bruijn, *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, Abingdon; New York 2007.

Lp	Wniosek z badania	Proponowana rekomendacja	Oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji	Proponowany sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Proponowany termin wdrożenia rekomendacji
Działanie 1.1						
Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Działaniu instrumentów finansowych						
1.	Rentowność projektów dotyczących infrastruktury B+R jest wysoce wątpliwa na co wpływ ma m.in. ograniczony popyt przedsiębiorstw na usługi jednostek naukowych oraz fakt starzenia się aparatury Przewiduje się niewielkie zainteresowanie jednostek naukowych ubieganiem się o wsparcie Wsparcie z poziomu krajowego na inwestycje w infrastrukturę badawczą jednostek naukowych będzie wsparciem dotacyjnym	Stosowanie w Działaniu 1.1 wyłącznie dotacyjnej formy wsparcia	Wywołanie efektu zachęty, Zwiększenie szans na wykorzystanie alokacji	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	Do końca 2015r.
Działanie 1.2 i 1.3						
	Wysoki poziom ryzyka projektów przekładający się bezpośrednio na ich potencjalną rentowność- projekty same w sobie nie generują przychodów, Ograniczona możliwość zastosowania instrumentów kapitałowych i nie w pełni pozytywne doświadczenia związane z	Stosowanie w Działaniach 1.2 i 1.3 wyłącznie dotacyjnej formy wsparcia	Wywołanie efektu zachęty, Zwiększenie szans na wykorzystanie alokacji	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	Do końca 2015r.

oferowaniem takich instrumentów w perspektywie 2007-2013, Spodziewana ograniczona skala zainteresowania instrumentem w kontekście dostępności wsparcia z poziomu krajowego, które będzie wsparciem dotacyjnym, Brak efektu zachęty w przypadku stosowania wsparcia innego niż dotacyjne					
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--

Działanie 3.2

Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych

1.	Instrumenty finansowe właściwie adresują lukę finansową oraz nadają się do zastosowania w projektach innowacyjnych, jako samodzielne narzędzie finansowe w ramach Działania 3.2.	Uruchomienie Działania 3.2. w zamierzonym kształcie	Wysoki efekt mnożnikowy i wysoka dźwignia finansowa na poziomie odbiorcy ostatecznego	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2015r.
-----------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------	-----------	--------

Typy projektów, w których w danym Priorytecie Inwestycyjnym należy zastosować instrumenty finansowe

2.	Przeprowadzone analizy wskazują, iż jest zasadne zastosowanie narzędzi inżynierii finansowej w Działaniu 3.2. i nie jest zasadne wprowadzanie takich narzędzi w Działaniu 3.3.	Uruchomienie wejść kapitałowych w ramach Działania 3.2. RPO	Stworzenie warunków do rozwoju projektów o szczególnie wysokim poziomie innowacyjności	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2015r.
-----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------	-----------	--------

Procent alokacji jaki w danym Priorytecie należy przeznaczyć na instrumenty finansowe

3.	Możliwe jest zaangażowanie pewnych środków kapitału prywatnego, jako uzupełnienia środków publicznych	Przeznaczenie całości alokacji (11,5 mln euro) na realizację wejść kapitałowych w ramach Działania 3.2 RPO	Osiągnięcie wysokiego efektu mnożnikowego i zwiększenie strumienia środków na innowacje	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2015r.
-----------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------	-----------	--------

Warunki na jakich instrumenty finansowe powinny być oferowane (grupy docelowe, kwota wejścia kapitałowego, procentowy udział w kapitale, czas na jaki wsparcie jest udzielane etc.)						
4.	<u>Grupa docelowa:</u> Nowopowstałe spółki prawa handlowego tworzone wspólnie z pomysłodawcą.	Możliwość tworzenia spółek z osobami fizycznymi i prawnymi	Tworzenie spółek celowych, których jedynym celem jest realizacja innowacyjnego projektu	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2015r.
5.	<u>Maksymalna wysokość wejścia:</u> Obecnie proponowane wejścia kapitałowe w ramach PO IG są wystarczające dla firm IT ale zbyt małe dla produkcyjnych.	Wprowadzenie limitu wejścia kapitałowego na poziomie maksymalnie 1,5 mln zł.	Rozszerzenie zainteresowania wejściami kapitałowymi także na innowacyjne firmy produkcyjne	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2015r.
6.	<u>Udział w kapitale</u> Ograniczanie udziału pośrednika do pakietu mniejszościowego rodzi szereg problemów związanych z wyceną udziału własnego wnioskodawcy.	Zezwolenie na obejmowanie przez pośrednika finansowego także większościowych udziałów (z zachowaniem poziomu minimalnego udziału pomysłodawcy na poziomie 10%)	Stworzenie warunków dla rozwoju projektów nawet przy braku zasobów własnych pomysłodawcy.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2015r.
7.	<u>Okres finansowania:</u> Projekty innowacyjne charakteryzują się relatywnie krótkim czasem rozstrzygnięcia biznesowego	Nie ma sensu inwestowanie środków na okres dłuższy niż 5 lat. Do tego momentu, jeśli firma ma osiągnąć sukces, to osiągnie. Jeśli nie, to należy zostawić pośrednikowi możliwość przedłużenia tego okresu w wyjątkowych przypadkach do momentu uzyskania nominalnego zwrotu z inwestycji (nie dłużej jednak niż 10 lat)	Minimalizacja ryzyka pogłębiania strat przez nietrafione projekty oraz szybkie uwalnianie zainwestowanych środków w celu reinwestycji	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2015r.
Model wdrażania						
10	Inwestor instytucjonalny, poza kapitałem przekazuje pomysłodawcy także wiedzę dotyczącą prowadzenia działalności gospodarczej. Działanie w	Konieczny jest wybór jednego lub kilku (preferowany) pośredników finansowych odpowiedzialnych za selekcję pomysłów, preinkubację oraz	Stworzenie struktur niezbędnych do finansowania projektów. Minimalizacja ryzyka związanego z nietrafiłymi inwestycjami	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w regulaminach	IZ RPO WL	2015r.

grupie kapitałowej wiąże się z dodatkowymi efektami synergicznymi	kapitalizację i udział w zarządzaniu nowopowstałą spółką		konkursów na wybór pośrednika finansowego		
-------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------	--	-------------------------------------------	--	--

Działanie 3.3

Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Działaniu instrumentów finansowych

1.	<p>Z badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli regionalnego świata nauki wynika, iż zaledwie 2,9% projektów koncentrujących się na rozwiązaniu innowacyjnym było realizowanych w formie spółki (w liczbach bezwzględnych było to pięć przypadków).</p> <p>Potencjalna populacja zainteresowana całym Działaniem 3.3 jest bardzo niewielka.</p> <p>Jeśli firm odpryskowych jest zaledwie kilka, a dodatkowo tylko 30% z nich byłaby skłonna skorzystać z narzędzia kapitałowego, to mogłoby się okazać, że narzędzie inżynierii finansowej w Działaniu 3.3. jest uruchamiane dla 1-2 firm. Inwestor kapitałowy nie miałby możliwości dywersyfikacji portfela</p>	Stosowanie w Działaniu 3.3 wyłącznie dotacyjnej formy wsparcia	Wywołanie efektu zachęty, Zwiększenie szans na wykorzystanie alokacji.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	Do końca 2015r.
-----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------	-----------	-----------------

Działanie 3.7

Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych

1.	Instrumenty finansowe właściwie adresują lukę finansową oraz nadają się do zastosowania w projektach innowacyjnych, oraz z zakresu usług i aplikacji TIK.	Stworzenie wytycznych do IF w Działaniu 3.7 dotyczących wykorzystania zwrotnych instrumentów finansowych.	Podniesienie efektywności interwencji publicznej i sprawności alokacji funduszy w regionie.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	I. kw. 2016r.
-----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------	-----------	---------------

Typy projektów, w których w danym Priorytecie Inwestycyjnym należy zastosować instrumenty finansowe

2.	5 z 6 typów projektów może być finansowanych przez instrument finansowy. Wszystkie te typy projektów realizują jednocześnie instrumenty finansowe i dotacyjne	Wyodrębnienie czterech kategorii instrumentów finansowych, które powinny zostać zastosowane dla realizacji różnych typów projektów: - pożyczki małej (standardowej); - pożyczki dużej; - poręczenia; - dotacji.	Dotacje wspierają jedynie projekty o podwyższonym profilu ryzyka, mieszczące się w ramach Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji. Instrumenty finansowe wspierają mniej ryzykowne projekty MŚP	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	I. kw. 2016r.
-----------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------	-----------	---------------

Procent alokacji jaki w danym Priorytecie należy przeznaczyć na instrumenty finansowe

3.	Zróżnicowanie źródeł finansowania różnych potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorstw racjonalizuje ich procesy decyzyjne.	Przeznaczenie z ogólnej puli 186,1 mln euro przeznaczonych na realizację Działania 3.7 następujących kwot na poszczególne instrumenty finansowe: - pożyczka mała (17,3%); - pożyczki dużej (11,7%); - poręczenia (7,5%); - dotacje (63,5%).	Sprawniejsza alokacja funduszy w regionie, promowanie wdrażania innowacyjnych rozwiązań oraz zwiększenie dostępu do źródeł finansowania dla firm najmniejszych.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	I. kw. 2016r.
-----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------	-----------	---------------

Warunki na jakich instrumenty finansowe powinny być oferowane (grupy docelowe, kwota pożyczki, zabezpieczenia, czas na jaki wsparcie jest udzielane etc.)						
4.	<u>Grupa docelowa:</u> MŚP dotknięte luką finansową i realizujące projekty w obszarze preferencji.	Brak wyłączeń względem mikro, małych bądź średnich przedsiębiorstw.	Zaadresowanie problemu luki finansowej oraz niedostatecznych inwestycji w odniesieniu do przedsiębiorstw z każdej klasy wielkości.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	I. kw. 2016r.
5.	<u>Oprocentowanie/Maksymalna wysokość pożyczki:</u> Preferencyjne oprocentowanie sprzyja finansowaniu dłużnemu celów inwestycyjnych	Pożyczki inwestycyjne oprocentowane preferencyjnie.	Tworzenie efektu zachęty dzięki różnicowaniu oprocentowania. Ograniczenie efektu jałowej straty.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	I. kw. 2016r.
6.	<u>Koszt pożyczki</u> Koszt kapitału warunkuje korzystanie z określonej formy finansowania.	Utrzymanie na możliwie niskim poziomie całkowitego kosztu pożyczki/poreczenia dla przedsiębiorcy.	Stworzenie efektu zachęty do sięgania po zwrotne instrumenty finansowe, co będzie skutkowało ograniczeniem luki finansowania dla firm sektora MŚP.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w regulaminach konkursów na wybór pośrednika finansowego zarządzającego funduszem pożyczkowym/poreczeniowym.	IZ RPO WL	I. kw. 2016r.
7.	<u>System zaliczkowy</u> Wdrożenie wyników prac B+R wiąże się z wysokim ryzykiem.	Rozważenie możliwości wdrożenia systemu zaliczkowego dla schematu dotacyjnego w miejscu systemu refundacyjnego.	Zwiększenie zdolności firm do podejmowania działań inwestycyjnych w zakresie wdrożeń.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	I. kw. 2016r.
8.	<u>Zabezpieczenia</u> Zabezpieczenia stanowią jedną z głównych barier finansowania. W wielu rodzajach projektów brakuje zabezpieczeń rzeczowych (w tym dla inwestycji w TIK).	Ułatwienie dostępu do usług funduszy poręczeniowych. Ograniczenie zabezpieczeń rzeczowych na rzecz osobistych w pożyczce małej.	Zwiększenie zdolności do finansowania się długiem. Złagodzenie skutków ważnej bariery w dostępie do kapitału.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	I. kw. 2016r.
9.	<u>Okres spłaty/karencja:</u> Wydłużenie okresu spłaty stanowi stabilizację dla przedsiębiorcy. Karencja polepsza płynność przedsiębiorstw sezonowych i nowo powstałych. Okres spłaty i karencji zachętą do inwestycji z obszarów	Wydłużenie okresów spłaty pożyczki dużej (do 8 lat) oraz ustanowienie półrocznej karencji (12 do nawet 24 miesięcy dla projektów TIK).	Ułatwienie startu dla początkujących i sezonowych przedsiębiorstw oraz szczególne uprzywilejowanie obszarów preferencji jako bodziec do dokonywania inwestycji.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w regulaminach konkursów na wybór pośrednika finansowego	IZ RPO WL	I. kw. 2016r.

	preferencji.			zarządzającego funduszem pożyczkowym/poręczeniowym.		
Model wdrażania						
10.	Alokacja jest wystarczająca dla wdrażania trzech instrumentów w systemie funduszu pożyczkowego. Warto ten model rozważyć zwłaszcza ze względu na instrumenty poręczeniowe.	Priorytet dla promowania nowego instrumentu pożyczkowego. Rozszerzenie zakresu poręczenia na pożyczki oraz inne nie-bankowe instrumenty finansowe. Koncentracja na lepszej penetracji geograficznej na północy Lubelszczyzny. Zwiększenie wartości umów, ze względu na obniżone limity kosztów.	Ułatwienie finansowania projektów w obszarach preferencji i zwiększenie dostępności instrumentów finansowych na obszarach Lubelszczyzny, które charakteryzowała niższa aktywność funduszy pożyczkowych i poręczeniowych.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w regulaminach konkursów/przetargu na wybór pośrednika finansowego (funduszu pożyczkowego), ustanowienie wymogów dla zarządzającego funduszem pożyczkowym/poręczeniowym.	IZ RPO WL	I. kw. 2016r.

Działania 4.1 i 4.2						
Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych						
1.	Przeprowadzone badania pokazały, że przedsięwzięcia przewidziane do wsparcia w ramach Działania 4.1 nie są traktowane przez potencjalnych beneficjentów (jednostki samorządu terytorialnego) jako priorytetowe, a więc takie, które uzasadniałyby	Wspieranie projektów w ramach Działania 4.1 za pomocą dotacji	Wywołanie efektu zachęty, Większe prawdopodobieństwo zainteresowania beneficjentów ubieganiem się o wsparcie aniżeli w przypadku gdyby wsparcie miało mieć charakter zwrotny.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do dokumentacji programowej.	IZ RPO WL	2015 r.

	zaciąganie pożyczki. Poza tym, stan finansów gmin polegający na wysokim poziomie zadłużenia, a także skłonność wielu samorządów do odłożenia inwestycji w czasie w przypadku nieuzyskania wsparcia dotacyjnego prowadzi do wniosku, że wsparcie bezzwrotne będzie dla samorządów atrakcyjniejsze od wsparcia zwrotnego.					
Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych						
1.	Przeprowadzane badania pokazały, że przedsięwzięcia przewidziane do wsparcia w ramach Działania 4.2 nie są traktowane przez potencjalnych beneficjentów (przedsiębiorców) jako priorytetowe, a więc takie, które uzasadniałyby zaciąganie pożyczki. Poza tym istniejący stan prawny w zakresie OZE powoduje, że tego typu inwestycje są traktowane przez przedsiębiorców jako bardzo ryzykowne. Wprowadzenie wsparcia w formach zwrotnych spowodowałoby spadek zainteresowania przedsiębiorców uzyskaniem wsparcia co wpłynęłoby na ryzyko niewykorzystania planowanej alokacji oraz osiągnięcia zakładanych wartości wskaźników.	Wspieranie projektów w ramach Działania 4.2 za pomocą dotacji	Wywołanie efektu zachęty, Większe prawdopodobieństwo zainteresowania beneficjentów ubieganiem się o wsparcie aniżeli w przypadku gdyby wsparcie miało mieć charakter zwrotny.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do dokumentacji programowej.	IZ RPO WL	2015 r.

Działanie 5.1**Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych**

1.	Przeprowadzone badania wykazały, że inwestycje w poprawę efektywności energetycznej są wprawdzie rentowne. Liczba potencjalnych ostatecznych odbiorców byłaby jednak niewielka i zainteresowana głównie wsparciem dotacyjnym. Instrument finansowy wymagałby wprowadzenia dodatkowych, nierynkowych zachęt. Wykorzystanie instrumentu mieszanego uniemożliwia zbyt skompilowany system jego wdrażania. Dodatkowo, biorąc pod uwagę stosunkowo niewielką alokację na Działanie można uznać, że wykorzystanie instrumentów finansowych nie jest zasadne.	Wspieranie inwestycji w poprawę efektywności energetycznej za pomocą dotacji.	Większe prawdopodobieństwo zainteresowania beneficjentów ubieganiem się o wsparcie aniżeli w przypadku gdyby wsparcie miało mieć charakter zwrotny.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do dokumentacji programowej. Usunięcie pośredników finansowych spośród beneficjentów Działania	IZ RPO WL	I. kw. 2016r.
----	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------	---------------

Działanie 5.2**Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych**

1.	Przeprowadzone badania wykazały, że przedsięwzięcia przewidziane do wsparcia w ramach Działania 5.2 nie są traktowane przez potencjalnych beneficjentów (jednostki samorządu terytorialnego) jako priorytetowe, a więc jako takie, które uzasadniałyby zaciąganie pożyczki. Poza tym, stan finansów gmin polegający na wysokim	Wspieranie efektywności energetycznej sektora publicznego za pomocą dotacji	Większe prawdopodobieństwo zainteresowania beneficjentów ubieganiem się o wsparcie aniżeli w przypadku gdyby wsparcie miało mieć charakter zwrotny.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do dokumentacji programowej.	IZ RPO WL	2015 r.
----	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------	-----------	---------

poziomie zadłużenia, a także skłonność wielu samorządów do odłożenia inwestycji w czasie w przypadku nieuzyskania wsparcia dotacyjnego prowadzi do wniosku, że wsparcie bezzwrotne będzie dla samorządów atrakcyjniejsze od wsparcia zwrotnego.					
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--

Działanie 5.3

Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Działaniu instrumentów finansowych

1.	<p>Spośród 40% wspólnot/spółdzielni, którzy zamierzają inwestycję z zakresu termomodernizacji współfinansować z dotacji w sytuacji braku otrzymania wsparcia dotacyjnego 60% odłoży realizację inwestycji w czasie, zamiar sfinansowania termomodernizacji (zgłoszony przez stosunkowo dużą część przedstawicieli spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych) środkami pochodzącymi z kredytu bankowego może oznaczać, że podmioty te nie będą zainteresowane dotacjami zwrotnymi czy pożyczkami udzielanymi w ramach RPO. Procedura uzyskiwania takiego wsparcia może być postrzegana jako trudniejsza. Przeszkodą w ubieganiu się o pomoc z RPO będzie też zobowiązanie do osiągnięcia określonego efektu ekologicznego. W</p>	<p>Rekomenduje się wspieranie efektywności energetycznej sektora mieszkaniowego za pomocą dotacji</p>	<p>Większe prawdopodobieństwo zainteresowania beneficjentów ubieganiem się o wsparcie aniżeli w przypadku gdyby wsparcie miało mieć charakter zwrotny,</p> <p>Wywołanie efektu zachęty</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do dokumentacji programowej</p>	<p>IZ RPO WL</p>	<p>2015 r.</p>
-----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------	------------------	----------------

<p>takiej sytuacji jedynym atrakcyjniejszym instrumentem względem kredytu/pożyczki z sektora bankowego pozostanie dotacja, Według przedstawicieli wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych środki funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (czyli NFOŚiGW, WFOŚiGW w Lublinie) są bardzo rzadko wykorzystywane przy finansowaniu inwestycji termomodernizacyjnych. A zatem, potencjalni beneficjenci mają bardzo małe doświadczenie w realizacji przedsięwzięć finansowanych ze źródeł zakładających uzyskanie założonych efektów ekologicznych, dotacja będzie stanowić pomoc publiczną dla spółdzielni i wspólnot, a zatem podmioty te i tak będą wносить pewien wkład własny.</p>					
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--

Działanie 5.5

Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych

1.	Przeprowadzone badania wykazały, że potencjalni beneficjenci nie są zainteresowani realizacją niektórych typów projektów przewidzianych w Działaniu. Dodatkowo, biorąc pod uwagę stosunkowo niewielką alokację na Działanie i stosunkowo niewielką wartość projektów można	Wspieranie promocji niskoemisyjności za pomocą dotacji.	Większe prawdopodobieństwo zainteresowania beneficjentów ubieganiem się o wsparcie aniżeli w przypadku gdyby wsparcie miało mieć charakter zwrotny.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do dokumentacji programowej.	IZ RPO WL	2015 r.
----	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------	-----------	---------

uznać, że wykorzystanie instrumentów zwrotnych nie jest zasadne.					
------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--

Działania 9.3						
Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych						
1.	Instrumenty finansowe właściwie adresują lukę finansową oraz nadają się do zastosowania, jako źródło finansowania rozpoczynania działalności gospodarczej	Realizacja PI 8.iii z wykorzystaniem instrumentów finansowych.	Podniesienie efektywności wykorzystania środków publicznych (środki zwrotne) i udostępnienie dodatkowego instrumentu wsparcia osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą.	Utrzymanie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2016r.
Typy projektów, w których w danym Priorytecie Inwestycyjnym należy zastosować instrumenty finansowe						
2.	Pożyczki dla osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą	Wdrożenie instrumentu finansowego w postaci funduszu pożyczek udzielanych grupom docelowym Działania 9.3. Dla części uczestników projektu dostępny będzie instrument mieszany – pożyczka połączona z dotacją.	Adresowanie luki finansowania dla osób będących grupami docelowymi Działania 9.3 Zmniejszenie luki finansowania (o ok 9,7%) dla osób fizycznych zakładających działalność gospodarczą w woj. lubelskim	Utrzymanie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2016r.
Procent alokacji jaki w danym Priorytecie należy przeznaczyć na instrumenty finansowe						
3.	Około 37 osób rocznie z grup docelowych Działania 9.3 w woj. lubelskim, planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej, znajduje się w luce finansowej. Średnie zapotrzebowanie na kapitał na założenie działalności	Rekomenduje się wdrożenie instrumentu mieszanego łączącego pożyczkę z dotacją. Całkowita alokacja na instrument finansowy wyniosłaby 12,872 mln zł, co stanowi 6,48% alokacji na Działanie 9.3. i	Alokacja na instrumenty finansowe w Działaniu 9.3 stanowi niewielki procent całkowitej alokacji (jest daleka od limitu 20%), więc w niewielkim stopniu uszczupla środki na instrumenty bezzwrotne, które są pozostają zasadniczym instrumentem wsparcia w interwencji na rynku pracy. Stwarza jednak interesującą alternatywę dla	Utrzymanie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2016r.

	gospodarczej to 43 tys. zł.		środków bezzwrotnych i adresuje lukę finansową.			
Warunki na jakich instrumenty finansowe powinny być oferowane (grupy docelowe, kwota pożyczki, zabezpieczenia, czas na jaki wsparcie jest udzielane etc.)						
4.	<p><u>Grupa docelowa:</u></p> <p>Wsparcie dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, należących wyłącznie do grupy bezrobotnych i biernych zawodowo, w tym z grup priorytetowych,</p>	<p>Pozostawienie grup docelowych bez zmian (jak w RPO WL).</p> <p>W pięcioletnim okresie wdrażania przewiduje się udzielenie pożyczek 185 osobom fizycznym, bezrobotnym i biernym zawodowo, w tym ok. 70% uczestników projektu z grup priorytetowych skorzysta z pożyczki w połączeniu z dotacją</p>	<p>Grupy docelowe objęte wsparciem, znajdujące się w luce finansowej, otrzymają dostęp do instrumentu zwrotnego na preferencyjnych warunkach, co umożliwi samozatrudnienie</p>	<p>Utrzymanie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL</p>	IZ RPO WL	2016r.
5.	<p><u>Oprocentowanie/Maksymalna wysokość pożyczki:</u></p> <p>Doświadczenia Działania 6.2 PO KL i grupa docelowa pożyczek - słaba ekonomicznie – skłania do zastosowanie preferencyjnego oprocentowania. Na rynku obecny jest krajowy instrument wsparcia (program <i>Wsparcie w starcie</i>), który oferuje bardzo nisko oprocentowane pożyczki (0,25 stopy redyskonta weksli NBP)</p> <p>Większość odbiorców pożyczek z Działania 6.2 PO KL uznała wysokość otrzymanej pożyczki za właściwą choć uzupełniała ją ze środków własnych w</p>	<p>Proponujemy przyjąć oprocentowanie pożyczki na poziomie 0,20 stopy bazowej określonej w komunikatach Komisji Europejskiej a maksymalną wysokość pożyczki ustalić na poziomie 50 tys. zł.</p>	<p>Takie parametry stwarzają podwójną zachętę: oprocentowanie znacznie niższe niż rynkowe i wyższa kwota pożyczki niż dostępne dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej.</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL</p>	IZ RPO WL	2016r.

	wysokości około 25%.					
8.	<u>Zabezpieczenia</u> Zabezpieczenia stanowią jedną z głównych barier finansowania w szczególności dla grup docelowych instrumentu zwrotnego w Działaniu 9.3	Postuluje się uzależnienie liczby i rodzajów zabezpieczeń od wysokości udzielanej pożyczki. Proponuje się, aby pożyczki do wysokości 10 tys. zł były zabezpieczane (oprócz obligatoryjnego weksla in blanco) poręczeniem jednej osoby fizycznej. Dla kwot wyższych proponuje się, aby dopuścić wszelkie inne formy zabezpieczenia (w tym hipoteczne i inne rzeczowe).	Zwiększenie zdolności do finansowania się długiem. Złagodzenie skutków ważnej bariery w dostępie do kapitału.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2016r.
9.	<u>Okres spłaty/ karencja:</u> Wydłużenie okresu spłaty stanowi stabilizację dla przedsiębiorcy. Karencja polepsza płynność przedsiębiorstw nowo powstałych. Okres spłaty i karencji stosowany w Działaniu 6.2 PO KL sprawdził się w opinii pożyczkobiorców i pośredników finansowych.	Przyjęcie okresu spłaty maksymalnie 60 miesięcy i okresy karencji spłaty odsetek – 6 miesięcy	Ułatwienie startu dla początkujących przedsiębiorstw i zwiększenie ich trwałości.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w SZOOP RPO WL.	IZ RPO WL	2016r.
10	<u>Komponent dotacyjny</u> Istnieje ryzyko braku dostatecznego zainteresowania programem pożyczkowym w Działaniu 9.3. Proponuje się stworzenie instrumentu finansowego z dotacją, która przeznaczona byłaby na cele inwestycyjne (instrument mieszany).	Wypłata dotacji następowałaby w 100% systemie zaliczkowym, równocześnie z wypłatą pożyczki. Proponujemy powiązać wysokość dotacji z wysokością udzielonego wsparcia pożyczkowego - wysokość dotacji nie powinna przekroczyć 50% wysokości pożyczki. Maksymalna kwota wsparcia bezwrotnego nie przekracza 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce narodowej obowiązującego w dniu przyznania	Poprawienie sytuacji kapitałowej wspieranych przedsiębiorstw. Zwiększenie nakładów inwestycyjnych u osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Uatrakcyjnienie wsparcia pożyczkowego.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w SZOOP RPO WL. Wprowadzenie odpowiednich zapisów w regulaminach wyboru instytucji partnerskiej zarządzającej komponentem dotacyjnym. Alokowanie kwoty ok. 2,7 mln zł na	IZ RPO WL	2016r.

		wsparcia		dotacje		
11	<p><u>Szkolenia i doradztwo</u></p> <p>Według samooceny rozpoczynających działalność gospodarczą istnieją braki wiedzy w obszarze obejmującym zarówno stronę formalną prowadzenia działalności gospodarczej oraz prowadzenia dokumentacji księgowej i rozliczania działalności</p>	Postulujemy utrzymanie warunku obligatoryjnego uczestnictwa potencjalnych odbiorców pożyczek w szkoleniach i doradztwie	Doradztwo i szkolenia zwiększają efektywność i skuteczność wsparcia finansowego Szkolenia i doradztwo można też postrzegać jako element zwiększający bezpieczeństwo wydatkowania środków publicznych (zmniejszenia ryzyka przyznania środków wsparcia osobom nieprzygotowanym do prowadzenia własnego biznesu).	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w SZOOP RPO WL.	IZ RPO WL	2016r.
12	<p><u>Wsparcie pomostowe</u></p> <p>Wsparcie pomostowe ma za zadanie zmniejszyć zagrożenie upadku nowo założonej firmy w najwcześniejszym okresie jej działalności.</p> <p>Wsparcie pomostowe <u>niefinansowe</u>, mające postać specjalistycznego wsparcia doradczego (coaching, mentoring), ma wspomóc nowego przedsiębiorcę w prowadzeniu biznesu, w momencie, kiedy napotyka na trudności w prowadzeniu firmy.</p>	Wsparcie pomostowe niefinansowe uczestnik projektu mógłby otrzymywać po rozpoczęciu działalności gospodarczej, przez okres 6 miesięcy w wymiarze – średnio – 4 godz./osobę miesięcznie. Specjalistyczne wsparcie doradcze świadczone będzie indywidualnie na wniosek uczestnika projektu. Wsparcie pomostowe niefinansowe wchodzi do pakietu usług oferowanych w ramach instrumentu finansowego w Działaniu 10.2	Zmniejszenie zagrożenia upadku nowej firmy w pierwszym okresie działalności.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w SZOOP RPO WL.	IZ RPO WL	2016r.
Model wdrażania						
13	Na obecnym etapie realizacji RPO WL 2014-2020 nie jest możliwe	Instrument mieszany (pożyczka i pożyczka w połączeniu z dotacją)	Lider zapewni koordynację wsparcia bezzwrotnego i zwrotnego w ramach	Wprowadzenie odpowiednich	IZ RPO WL	2016r.

<p>.</p>	<p>powołanie nowej instytucji pośredniczącej, co byłoby niezbędne, gdyby zarówno instrument finansowy jak i dotację miał udzielać ten sam podmiot.</p> <p>Kwestia dostępności (fizyczny dystans dzielący pożyczkobiorców od pośredników) jest istotna i pod nieobecność struktur banków sieciowych w programie należy zadbać o równomierny rozkład geograficzny pośredników finansowych w regionie</p> <p>Problem dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą jest problemem o charakterze stałym. Nie należy oczekiwać, iż po roku 2020 nie będzie występował.</p>	<p>wymaga powołania dwóch instytucji, które wdrażałyby program wsparcia. Pośrednik finansowy udzielałby pożyczek, druga działająca w partnerstwie instytucja, udzielałaby dotacji. Konieczna jest jednocześnie bliska współpraca obu instytucji, dlatego instrument mieszany powinien być wdrażany w ramach projektu partnerskiego.</p> <p>Lider jak i partnerzy powinni dysponować biurami zlokalizowanymi w centrach obszarów, w których powstaje najwięcej nowych firm</p> <p>Po zakończeniu obrotu środki powinny wrócić do instytucji finansującej, która powinna je ponownie przeznaczyć na stymulowanie zakładania działalności gospodarczych. Środki <u>nie</u> powinny być automatycznie przekazywane tym pośrednikom, którzy nimi wcześniej obracali- istotnym jest by środki trafiły do tych pośredników, którzy charakteryzowali się największą efektywnością w ich wydatkowaniu. Decyzję podejmuje się po zasięgnięciu opinii Komitetu Inwestycyjnego.</p>	<p>instrumentu mieszanego.</p> <p>Profesjonalny i doświadczony pośrednik finansowy zapewni bezpieczeństwo środków publicznych i efektywne ich wydatkowanie (wybór odbiorców pożyczek gwarantujących stworzenie trwałego przedsiębiorstwa i spłacenie pożyczki).</p> <p>Struktury regionalne zwiększą dostępność do wsparcia</p> <p>Ponowne wykorzystanie wkładu finansowego instytucji zarządzającej będzie przyczyniało się do dalszego stymulowania powstawania działalności gospodarczych w województwie lubelskim. Przyznawanie środków najlepszym pośrednikom zwiększy efektywność ich wydatkowania.</p> <p>Stworzenie systemu współpracy między pośrednikiem finansowym a instytucją partnerską w Działaniu 9.3. Stworzenie dodatkowych zasad lub struktur koordynacji w tym Działaniu.</p>	<p>zapisów w kryteriach wyboru projektów oraz umowach zawieranych z pośrednikami/ liderem projektu</p>		
----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Działania 10.2

Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych

1.	Instrumenty finansowe właściwie adresują lukę finansową oraz nadają się do zastosowania, jako źródło finansowania rozpoczynania działalności gospodarczej	Realizacja PI 8.v z wykorzystaniem instrumentów finansowych.	Podniesienie efektywności wykorzystania środków publicznych (środki zwrotne) i udostępnienie dodatkowego instrumentu wsparcia osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą.	Wprowadzenie i utrzymanie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2016r.
-----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------	-----------	--------

Typy projektów, w których w danym Priorytecie Inwestycyjnym należy zastosować instrumenty finansowe

2.	Pożyczki dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą	Wdrożenie instrumentu finansowego w postaci funduszu pożyczek udzielanych grupom docelowym Działania 10.2.	Adresowanie luki finansowania dla osób będących grupami docelowymi Działania 10.2. Zmniejszenie luki finansowania (o ok 1,8%) dla osób fizycznych zakładających działalność gospodarczą w woj. lubelskim	Wprowadzenie i utrzymanie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2016r.
-----------	------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------	-----------	--------

Procent alokacji jaki w danym Priorytecie należy przeznaczyć na instrumenty finansowe

3.	Średnio 7 osób rocznie z grup docelowych Działania 10.2 ma może założyć nowe rentowne przedsięwzięcie. Średnie zapotrzebowanie na kapitał na założenie działalności gospodarczej to 43 tys. zł.	Całkowita alokacja na pożyczki (uwzględniająca wsparcie pomostowe niefinansowe) dla rozpoczynających działalność gospodarczą w Działaniu 10.2 RPO WL 2014-2020 wyniesie 1 889 mln zł. Stanowi to 3,24% alokacji na Działanie 10.2.	Alokacja na instrumenty finansowe w Działaniu 10.2 stanowi niewielki procent całkowitej alokacji (jest daleka od limitu 20%), więc w niewielkim stopniu uszczupla środki na instrumenty bezzwrotne, które są pozostają zasadniczym instrumentem wsparcia w interwencji na rynku pracy. Stwarza jednak interesującą alternatywę dla środków bezzwrotnych i adresuje lukę finansową.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL	2016r.
-----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------	-----------	--------

Warunki na jakich instrumenty finansowe powinny być oferowane (grupy docelowe, kwota pożyczki, zabezpieczenia, czas na jaki wsparcie jest udzielane etc.)

<p>4.</p>	<p><u>Grupa docelowa:</u></p> <p>Działanie 10.2. Wsparcie dla osób z terenu woj. lubelskiego, które utraciły pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy (także w dużych przedsiębiorstwach) w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przed dniem przystąpienia do projektu), oraz osób zagrożonych utratą pracy i pracowników przewidzianych do zwolnienia, a zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej.</p>	<p>Pozostawienie grup docelowych bez zmian (jak w RPO WL).</p> <p>W pięcioletnim okresie wdrażania przewiduje się udzielenie pożyczek 35 osobom fizycznym, z grup docelowych Działania 10.2</p>	<p>Grupy docelowe objęte wsparciem, znajdujące się w luce finansowej, otrzymają dostęp do instrumentu zwrotnego na preferencyjnych warunkach, co umożliwi samozatrudnienie</p>	<p>Utrzymanie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL</p>	<p>IZ RPO WL</p>	<p>2016r.</p>
<p>5.</p>	<p><u>Oprocentowanie/Maksymalna wysokość pożyczki:</u></p> <p>Doświadczenia Działania 6.2 PO KL i grupa docelowa pożyczek - słaba ekonomicznie – skłania do zastosowanie preferencyjnego oprocentowania. Na rynku obecny jest krajowy instrument wsparcia (program Wsparcie w starcie), który oferuje bardzo nisko oprocentowane pożyczki (0,25 stopy redyskonta weksli NBP)</p> <p>Większość odbiorców pożyczek z Działania 6.2 PO KL uznała wysokość otrzymanej pożyczki za właściwą choć uzupełniała ją ze środków własnych w wysokości około 25%.</p>	<p>Proponujemy przyjąć oprocentowanie pożyczki na poziomie 0,20 stopy bazowej określonej w komunikatach Komisji Europejskiej a maksymalną wysokość pożyczki ustalić na poziomie 50 tys. zł.</p>	<p>Takie parametry stwarzają podwójną zachętę: oprocentowanie znacznie niższe niż rynkowe i wyższa kwota pożyczki niż dostępne dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej.</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL</p>	<p>IZ RPO WL</p>	<p>2016r.</p>

8.	<p><u>Zabezpieczenia</u></p> <p>Zabezpieczenia stanowią jedną z głównych barier finansowania.</p>	<p>Postuluje się uzależnienie liczby i rodzajów zabezpieczeń od wysokości udzielanej pożyczki. Proponuje się, aby pożyczki do wysokości 10 tys. zł były zabezpieczane (oprócz obligatoryjnego weksla in blanco) poręczeniem jednej osoby fizycznej. Dla kwot wyższych proponuje się, aby dopuścić wszelkie inne formy zabezpieczenia (w tym hipoteczne i inne rzeczowe).</p>	<p>Zwiększenie zdolności do finansowania się długiem. Złagodzenie skutków ważnej bariery w dostępie do kapitału.</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL</p>	<p>IZ RPO WL</p>	<p>2016r.</p>
9.	<p><u>Okres spłaty/ karencja:</u></p> <p>Wydłużenie okresu spłaty stanowi stabilizację dla przedsiębiorcy. Karencja polepsza płynność przedsiębiorstw nowo powstałych. Okres spłaty i karencji stosowany w Działaniu 6.2 PO KL sprawdził się w opinii pożyczkobiorców i pośredników finansowych.</p>	<p>Przyjęcie okresu spłaty maksymalnie 60 miesięcy i okresy karencji spłaty odsetek – 6 miesięcy</p>	<p>Ułatwienie startu dla początkujących przedsiębiorstw i zwiększenie ich trwałości.</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów w SZOOP RPO WL.</p>	<p>IZ RPO WL</p>	<p>2016r.</p>
10	<p><u>Wsparcie pomostowe</u></p> <p>Wsparcie pomostowe ma za zadanie zmniejszyć zagrożenie upadku nowo założonej firmy w najwcześniejszym okresie jej działalności.</p> <p>Wsparcie pomostowe <u>niefinansowe</u>, mające postać specjalistycznego wsparcia doradczego (coaching, mentoring), ma wspomóc nowego przedsiębiorcę w prowadzeniu biznesu, w momencie, kiedy napotyka na trudności w prowadzeniu firmy.</p>	<p>Wsparcie pomostowe niefinansowe uczestnik projektu mógłby otrzymywać po rozpoczęciu działalności gospodarczej, przez okres 6 miesięcy w wymiarze – średnio – 4 godz./osobę miesięcznie. Specjalistyczne wsparcie doradcze świadczone będzie indywidualnie na wniosek uczestnika projektu. Wsparcie pomostowe niefinansowe wchodzi do pakietu usług oferowanych w ramach instrumentu finansowego w Działaniu 10.2</p>	<p>Zmniejszenie zagrożenia upadku nowej firmy w pierwszym okresie działalności.</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów w SZOOP RPO WL.</p>	<p>IZ RPO WL</p>	<p>2016r.</p>

11	<p><u>Szkolenia i doradztwo</u></p> <p>Według samooceny rozpoczynających działalność gospodarczą istnieją braki wiedzy w obszarze obejmującym zarówno stronę formalną prowadzenia działalności gospodarczej oraz prowadzenia dokumentacji księgowej i rozliczania działalności</p>	<p>Postulujemy utrzymanie warunku obligatoryjnego uczestnictwa potencjalnych odbiorców pożyczek w szkoleniach i doradztwie</p>	<p>Doradztwo i szkolenia zwiększają efektywność i skuteczność wsparcia finansowego. Szkolenia i doradztwo można też postrzegać, jako element zwiększający bezpieczeństwo wydatkowania środków publicznych (zmniejszenia ryzyka przyznania środków wsparcia osobom nieprzygotowanym do prowadzenia własnego biznesu).</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów w SZOOP RPO WL.</p>	<p>IZ RPO WL</p>	<p>2016r.</p>
Model wdrażania						
12	<p>Ze względu na skalę (liczbę) udzielanych pożyczek (7 rocznie) proponuje się model bezpośredni (bez funduszu funduszy).</p>	<p>W ramach Działania 10.2 instrumenty finansowe będą realizowane przez beneficjenta projektu/operatora wybranego w konkursie – (lub w sposób alternatywny w ramach przetargu publicznego). Beneficjent realizuje wsparcie szkoleniowo – doradcze, instrumenty zwrotne oraz wsparcie pomostowe niefinansowe na podstawie umowy o dofinansowanie. Zasady realizacji wsparcia określa Regulamin konkursu i umowa o dofinansowanie.</p> <p>Po zakończeniu obrotu środki powinny wrócić do instytucji finansującej, która powinna je ponownie przeznaczyć na stymulowanie zakładania działalności gospodarczych. Środki nie powinny być automatycznie przekazywane tym pośrednikom, którzy nimi wcześniej obracali- istotnym jest by środki trafiły do tych pośredników, którzy charakteryzowali się największą efektywnością w ich</p>	<p>Profesjonalny i doświadczony pośrednik finansowy zapewni bezpieczeństwo środków publicznych i efektywne ich wydatkowanie (wybór odbiorców pożyczek gwarantujących stworzenie trwałego przedsiębiorstwa i spłacenie pożyczki).</p> <p>Wsparcie pomostowe niefinansowe (doradcze) dostępne dla uczestników projektu korzystających z instrumentu zwrotnego zwiększy jego atrakcyjność.</p> <p>Struktury regionalne zwiększą dostępność do wsparcia</p> <p>Ponowne wykorzystanie wkładu finansowego instytucji zarządzającej będzie przyczyniało się do dalszego stymulowania powstawania działalności gospodarczych w województwie lubelskim. Przyznawanie środków najlepszym pośrednikom zwiększy efektywność ich wydatkowania.</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów w kryteriach wyboru projektów oraz umowach zawieranych z pośrednikami.</p>	<p>IZ RPO WL</p>	<p>2016r.</p>

		wydatkowaniu. Decyzję podejmuje się po zasięgnięciu opinii Komitetu Inwestycyjnego.				
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--

Działania 13.3 i 13.4

Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych

1.	<p>Województwo lubelskie koncentruje się w działaniach rewitalizacyjnych na ograniczeniu zagrożenia wykluczeniem relatywnym. Osiągnięcie takie wskaźnika przy pomocy projektów dochodowych może budzić wątpliwości. Dodatkowo wobec niewielkiego zainteresowania realizacją projektów rewitalizacyjnych w innej formule niż dotacyjna, niewielkiej planowanej wartości poszczególnych projektów i brakiem doświadczeń potencjalnych beneficjentów w stosowaniu instrumentów dłużnych istnieje uzasadniona obawa, że nie będą oni korzystać ze środków oferowanych w ramach wsparcia instrumentami finansowymi. Większa alokacja na instrumenty dotacyjne zwiększa tym samym prawdopodobieństwo poprawy sytuacji w obszarach zdegradowanych w sposób przemyślany i skoncentrowany.</p>	<p>Odstąpienie od zastosowania instrumentów finansowych w PI 9b.</p>	<p>Utrzymanie dotacyjnego trybu wsparcia dla projektów rewitalizacyjnych w Działaniach 13.3, 13.4, 13.8.</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL</p>	<p>IZ RPO WL</p>	<p>2015r.</p>
-----------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------	------------------	---------------



**PROGRAM
REGIONALNY**
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**WOJEWÓDZTWO
LUBELSKIE**

**UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO**

