



## Raport końcowy

**Analiza ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020**

**WYG PSDB Sp. z o.o.**

ul. Sienna 64  
00-825 Warszawa

Tel: + 48 22 492 71 04

Fax: + 48 22 492 71 39

wygpsdb@wygpsdb.pl



**creative minds** safe hands

## Spis treści

Słownik skrótów .....	4
Resume .....	5
Streszczenie .....	7
I. WPROWADZENIE.....	17
II. CELE BADANIA .....	19
III. METODOLOGIA .....	21
IV. LUKA FINANSOWA W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM .....	25
V. DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA W WYKORZYSTANIU INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM .....	51
5.1 Wsparcie przedsiębiorczości .....	51
5.2 Wsparcie ochrony środowiska .....	61
5.2.1 Odnawialne źródła energii .....	61
5.2.2 Termomodernizacja i kogeneracja, oświetlenie uliczne, transport.....	64
5.2.3 Wsparcie gospodarki odpadami .....	70
5.3 Wsparcie rewitalizacji .....	72
VI. ROZSTRZYGNIECIA W ZAKRESIE POSZCZEGÓLNYCH PRIORYTETÓW INWESTYCYJNYCH .....	79
Priorytet inwestycyjny 3c.....	79
Finansowanie wdrożeń wyników prac B+R.....	79
Wprowadzanie na rynek nowych lub ulepszonych produktów lub usług .....	81
Rozwój produktów i usług opartych na handlu elektronicznym oraz zaawansowanych rozwiązaniach TIK .....	81
Charakterystyka projektów .....	81
Charakterystyka grup docelowych .....	83
Strategia inwestycyjna.....	89
Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym.....	89
Proponowane instrumenty zwrotne .....	90
Charakterystyka proponowanych instrumentów .....	92
Model wdrażania .....	98
Ryzyka .....	101
Ocena jakości proponowanych instrumentów zwrotnych .....	105
Priorytet inwestycyjny 4a .....	111
Charakterystyka projektów .....	111
Charakterystyka grup docelowych .....	113
Strategia inwestycyjna.....	118

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym .....	119
Proponowane instrumenty .....	122
Charakterystyka proponowanych instrumentów .....	124
Model wdrażania .....	129
Ryzyka .....	129
Ocena jakości proponowanych instrumentów zwrotnych .....	131
Priorytet inwestycyjny 4c.....	135
Charakterystyka projektów .....	135
Charakterystyka grup docelowych .....	136
Strategia inwestycyjna.....	145
Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym.....	145
Charakterystyka proponowanych instrumentów .....	149
Model wdrażania .....	153
Ryzyka .....	153
Ocena jakości proponowanych instrumentów zwrotnych .....	155
Priorytet inwestycyjny 4e .....	157
Charakterystyka projektów .....	157
Charakterystyka grup docelowych .....	163
Strategia inwestycyjna.....	167
<u>Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym .....</u>	<u>167</u>
Priorytet inwestycyjny 6a .....	170
Charakterystyka projektów .....	170
Charakterystyka grup docelowych .....	174
STRATEGIA INWESTYCYJNA.....	177
<u>Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym .....</u>	<u>177</u>
Priorytet inwestycyjny 9b .....	180
Charakterystyka projektów .....	180
Charakterystyka grup docelowych .....	183
Strategia inwestycyjna.....	192
Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym .....	192
Charakterystyka proponowanych instrumentów .....	194
Model wdrażania .....	198
Ryzyka .....	198
Ocena jakości proponowanych instrumentów zwrotnych .....	199
VII. AKTUALIZACJA OCENY EX-ANTE.....	204
VIII. WNIOSKI I REKOMENDACJE .....	207

## SŁOWNIK SKRÓTÓW

Skrót	Rozwinięcie
B+R	Badania i Rozwój
BDL	Bank Danych Lokalnych
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
BOŚ	Bank Ochrony Środowiska
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
FROM	Fundusz Rozwoju Obszarów Miejskich
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IF	Instrumenty finansowe
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostki samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
MIR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
PI	Priorytet Inwestycyjny
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
PO IŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PPP	Partnerstwo Publiczno-Prywatne
RPO WM	Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego
UE	Unia Europejska
WFOSiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

## RESUME

Celem badania była ocena zasadności i zakresu zastosowania instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 w kontekście zawodności rynku lub nieoptymalnego poziomu inwestycji. Raport sporządzono zgodnie z zapisami art. 37 Rozporządzenia Parlamentu i Rady UE 1303/2013 zawierając w nim wszystkie elementy, o których mowa w punkcie 2 tegoż artykułu. W niniejszym badaniu zastosowano szerokie instrumentarium metodologiczne, obejmujące zarówno metody jakościowe i ilościowe. Wstępna analiza desk research wykazała, iż instrumenty finansowe mogą znaleźć zastosowanie w priorytetach inwestycyjnych 3c, 4a, 4c, 4e, 6a, 9b. Te priorytety stanowią przedmiot pogłębionych badań terenowych.

Wyniki badania wskazują, że luką finansowania w województwie mazowieckim dotkniętych jest 3895 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i 1259 przedsiębiorstw rocznie. Wśród jednostek dojrzałych luką finansowania długiem dotkniętych jest prawie 31 tys. podmiotów mazowieckiego sektora MSP. Łącznie luka finansowania długiem tych przedsiębiorstw wynosi ponad 1,6 mld zł.

W priorytecie 3c proponuje się kontynuację wykorzystania instrumentów finansowych w zakresie ogólnego wsparcia przedsiębiorczości oraz zamykania luki finansowej. Szacuje się, że ograniczy to poziom tej ostatniej o przynajmniej 227 mln zł. Ponadto, zarekomendowano utworzenie nowego instrumentu pożyczki dużej. Będzie ona finansowała projekty znajdujące się poza zasięgiem dotychczasowej interwencji w obszarach preferencji (gospodarka elektroniczna, niskoemisyjna oraz innowacyjna). W celu zwiększenia skuteczności interwencji, zalecono elastyczność w zakresie udzielania pożyczek i poręczeń. W odniesieniu do obszarów preferencji, wydłużono znacząco okres poręczenia, względnie karencji i spłaty kapitału.

W priorytecie inwestycyjnym 4a powinny być stosowane zarówno instrumenty bezzwrotne, jak i zwrotne<sup>1</sup>. Instrument finansowy (pożyczka), połączony z dotacją będzie oferowany tylko przedsiębiorstwom realizującym inwestycje z zakresu wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez inne podmioty (zwłaszcza samorządy) proponuje się zastosowanie dotacji.

W priorytecie inwestycyjnym 4c powinny być stosowane zarówno instrumenty bezzwrotne, jak i zwrotne. W przypadku priorytetu 4c instrumenty finansowe (preferencyjne pożyczki z możliwością ich umorzenia) będą udzielane inwestorom zainteresowanym termomodernizacją budynków mieszkalnych. Podstawowym argumentem za zastosowaniem instrumentu finansowego jest potencjalna rentowność projektów (określana w poszczególnych przypadkach w audytach energetycznych). W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez samorządy polegających na termomodernizacji budynków użyteczności publicznej proponuje się zastosowanie dotacji.

W priorytecie inwestycyjnym 4e nie rekomenduje się stosowania instrumentów finansowych. Do głównych argumentów przemawiających za takim rozstrzygnięciem należą: długi okres zwrotu zainwestowanych środków lub całkowity brak rentowności tego rodzaju przedsięwzięć (projekty dotyczące niskoemisyjnego transportu miejskiego), niska skłonność jednostek samorządu terytorialnego do korzystania z instrumentów finansowych w związku z realizacją typów projektów przewidzianych do wsparcia w PI 4a, ograniczony potencjał spółek komunalnych do zaciągania zobowiązań finansowych.

W ramach priorytetu 6a zarówno w przypadku projektów dotyczących RIPOK jak PSZOK wsparcie powinno być udzielane w formach bezzwrotnych. Niestabilność rynku surowców wtórnych, spadające ceny, a także ich duże wahania w ciągu roku utrudniają funkcjonowanie tych instalacji w warunkach rynkowych i wpływają znacznie na ich rentowność. Projekty te są projektami wysoce kapitałochłonnymi. Zidentyfikowano brak skłonności gmin do realizacji tego typu projektów za pomocą instrumentów zwrotnych.

---

<sup>1</sup> Pod pojęciem pomocy zwrotnej rozumieć należy wszelkie formy wsparcia, w przypadku których po stronie odbiorcy wsparcia powstaje obowiązek zwrotu całości lub części kwoty wsparcia podmiotowi tego wsparcia udzielającemu

W priorytecie 9b rekomenduje się wykorzystanie instrumentów finansowych. Model wypracowany przez region na potrzeby wdrażania Inicjatywy JESSICA jest efektywny w redystrybucji środków, w związku z tym rekomendowane jest utrzymanie dotychczasowych rozwiązań organizacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem ścisłej współpracy FROM z lokalnym partnerem merytorycznym oraz częstych, warsztatowych kontaktów z potencjalnymi pożyczkobiorcami w celu wypracowania optymalnych projektów rewitalizacyjnych.

# STRESZCZENIE

## Wstęp

Celem badania była ocena zasadności i zakresu zastosowania instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 w kontekście zawodności rynku lub nieoptymalnego poziomu inwestycji. W niniejszym badaniu zastosowano szerokie instrumentarium metodologiczne, obejmujące zarówno metody jakościowe i ilościowe. Badaniami terenowymi objęto następujące priorytety inwestycyjne: 3c, 4a, 4c, 4e, 6a, 9b.

## Luka finansowania

Lukę finansowania oszacowano oraz poddano analizie wykorzystując trzy metody: badanie statystyki GUS, model zapotrzebowania na kapitał AFN oraz badanie ankietowe przedsiębiorstw województwa mazowieckiego. Wyniki pierwszego badania wskazują, że lukę finansowania dotkniętych jest 3895 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i 1259 przedsiębiorstw rocznie. Przeciętną wartość wnioskowanego finansowania przydzielonego nowopowstałym przedsiębiorcom oszacowano na 94,5 tys. zł – jako średnią wartość pożyczki dla mikroprzedsiębiorstw udzieloną w ramach działania 1.4 RPO WM z lat 2007-2013. Luka finansowania w ujęciu rocznym wyniosła 487 045 tys. zł. Wśród jednostek dojrzałych lukę finansowania długiem dotkniętych jest prawie 31 tys. podmiotów mazowieckiego sektora MŚP. Łącznie luka finansowania długiem tych przedsiębiorstw wynosi ponad 1,6 mld zł, z czego ponad 482 mln zł przypada na mikroprzedsiębiorstwa, prawie 327 mln zł na małe podmioty, a ponad 823 mln na średnie firmy. Wykorzystanie modelu AFN pozwoliło wyznaczyć łączną lukę finansowania dla populacji podmiotów mikro, małych i średnich. Łączną lukę finansowania dla populacji firm mikro, małych i średnich oszacowano na poziomie ponad 6,46 mld zł, w tym mikrofirmy – 848,8 mln zł, małe firmy – 2,67 mld zł, średnie firmy – 2,9 mld zł. Mając na względzie ograniczenia aplikacyjne obu metod przyjmuje się, że luka dla przedsiębiorstw województwa mazowieckiego jest na poziomie ok. 1,5 mld zł rocznie. Badanie ankietowe wykazało, że brak działalności inwestycyjnej, obawa przed ryzykiem finansowym, nadmierne obciążenia finansowe oraz brak stosownych zabezpieczeń stanowią istotny wyznacznik dostępu do kapitału zewnętrznego, w tym zwłaszcza środków zwrotnych

## Priorytet 3c

W latach 2010-2015 udzielono mazowieckim przedsiębiorcom 1587 pożyczek ze środków udostępnionych pośrednikom finansowym w działaniu 1.4 RPO WM 2007-2013. Ich przeciętna wartość wyniosła 96,7 tys. zł. Blisko 1/3 tych pożyczek udzielono w trybie poręczenia portfelowego. W tym samym czasie poręczono 138 umów kredytowych ze środków RPO o łącznej wartości 31,9 mln zł. Najwięcej pożyczek wsparło mikroprzedsiębiorstwa (93,1% w ujęciu ilościowym oraz 84,9% w ujęciu wartościowym). Średnie przedsiębiorstwa praktycznie nie korzystały ze wsparcia RPO WM 2007-2013. Ich udział w programie był niższy niż 1%. Wspierano przede wszystkim projekty inwestycyjne, w blisko 70% przypadków. Wsparcie przełożyło się na poprawę wyników finansowych i pozycji konkurencyjnej wspieranych przedsiębiorstw. Te ostatnie zwiększały również zatrudnienie (przeciętnie o 2,5 etatu). W odróżnieniu od dotacji, instrumenty finansowe umożliwiły osiągnięcie efektu dźwigni. Jednocześnie wspierani przedsiębiorcy zapewniali umiarkowany wkład własny do finansowanych przez instrumenty projektów inwestycyjnych (na poziomie ok. 25%).

Najpopularniejszym źródłem zewnętrznego finansowania – wśród przedsiębiorstw na Mazowszu w ostatnich 3 latach – był leasing (27,8%) oraz kredyt bankowy (20,9%). Natomiast mniejsze – niż w innych regionach Polski – znaczenie miała dla nich dotacja (11,5%). Plany inwestycyjne mazowieckich przedsiębiorstw na najbliższe 24 miesiące przewidują finansowanie zakupu środków trwałych (41,2%), zakupu środków transportu (36,3%), inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne (34,8%) oraz inwestycji budowlanej lub zakupu nieruchomości (25,9%). Małym zainteresowaniem cieszyły się natomiast inwestycje bezpośrednio ukierunkowane na zmniejszenie energochłonności firmy (9,6%).

W priorytecie 3c proponuje się kontynuację wykorzystania instrumentów finansowych w zakresie ogólnego wsparcia przedsiębiorczości oraz zamykania luki finansowej. Szacuje się, że ograniczy to poziom tej ostatniej o przynajmniej 227 mln zł. Ponadto, zarekomendowano utworzenie nowego instrumentu pożyczki dużej. Będzie ona finansowała projekty znajdujące się poza zasięgiem dotychczasowej interwencji w obszarach preferencji (gospodarka elektroniczna, niskoemisyjna oraz innowacyjna). Pożyczka duża zapewni wsparcie w przedziale od 500 tys. zł do 2,5 mln zł. Jednocześnie zalecono podniesienie limitów dotyczących poręczonych zobowiązań. W przypadku obszarów preferencji, poręczane zobowiązanie może mieć wartość do 1 mln zł. Wsparcie dla obszarów preferencji powinno osiągnąć poziom przynajmniej 90 mln zł. Zaproponowano zastosowanie modelu bezpośredniego wdrażania instrumentów finansowych przez IZ RPO WM 2014-2020.

Cele interwencji za pomocą proponowanych instrumentów są dwojakiego rodzaju. Przede wszystkim służą łagodzeniu problemu luki finansowej. Jednocześnie mają się przyczynić do ograniczenia niedostatecznego poziomu inwestycji mazowieckich przedsiębiorstw w obszarach preferencji. Ze względu na niski poziom penetracji geograficznej pośredników finansowych na Mazowszu, można rozważyć dodatkowe preferencje dla ostatecznych odbiorców spoza obszaru aglomeracji warszawskiej i miast Płock, Radom, Siedlce. W celu zwiększenia skuteczności interwencji, zalecono elastyczność w zakresie udzielania pożyczek i poręczeń. W odniesieniu do obszarów preferencji, wydłużono znacząco okres poręczenia, względnie karencji i spłaty kapitału. Zwiększono zakres i skalę finansowanych projektów. Szczególny nacisk położono na wsparcie e-usług / e-handlu jak i inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne. Przynajmniej 40% alokacji na instrumenty finansowe w tym działaniu powinno służyć finansowaniu tego rodzaju projektów.

#### Priorytet inwestycyjny 4a

Przeprowadzone badania pokazały, że projekty z zakresu odnawialnych źródeł energii są projektami dochodowymi. 10 z 14 beneficjentów działania 4.3 RPO Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 wskazało, iż zrealizowany projekt z zakresu odnawialnych źródeł energii generuje już przychody. Zdecydowana większość (20 z 24) ankietowanych przedsiębiorców działających w dziale 35 PKD, którzy zrealizowali inwestycje z zakresu wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych przewiduje, iż koszt inwestycji zwróci się w przyszłości. Rentowne mają być również inwestycje przedsiębiorców z zakresu dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych.

W priorytecie inwestycyjnym 4a powinny być stosowane zarówno instrumenty bezzwrotne, jak i zwrotne. Instrument finansowy (pożyczka), połączony z dotacją będzie oferowany tylko przedsiębiorstwom realizującym inwestycje z zakresu wytwarzania odnawialnych źródeł energii ze źródeł odnawialnych. W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez inne podmioty (zwłaszcza samorządy) proponuje się zastosowanie dotacji. O wyłączeniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego z zakresu stosowania instrumentów finansowych przesądza fakt, że wiele samorządów zbliżyło się do poziomu zadłużenia uniemożliwiającego zaciąganie kolejnych zobowiązań. Dotacje będą też udzielane wszystkim grupom beneficjentów realizujących inwestycje z zakresu dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych.

#### Priorytet inwestycyjny 4c

Przeprowadzone badania pokazały, że projekty z zakresu odnawialnych źródeł energii oraz wspierania efektywności energetycznej w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym są projektami dochodowymi.

Udział projektów rentownych beneficjentów działania 4.3 RPO WM na lata 2007-2013 z zakresu termomodernizacji budynków wynosił 60% – według 9 z 15 beneficjentów ich projekt generuje już przychody. Według co najmniej połowy spółdzielni mieszkaniowych i jednostek samorządu terytorialnego przedsięwzięcia termomodernizacyjne mają się zwrócić w przyszłości.

W priorytecie inwestycyjnym 4c powinny być stosowane zarówno instrumenty bezzwrotne, jak i zwrotne. W przypadku priorytetu 4c instrumenty finansowe (preferencyjne pożyczki z możliwością ich umorzenia) będą udzielane inwestorom zainteresowanym termomodernizacją budynków mieszkalnych. Podstawowym argumentem za zastosowaniem instrumentu finansowego jest potencjalna rentowność projektów (określana w poszczególnych przypadkach w audytach energetycznych). W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez samorządy polegających na termomodernizacji budynków użyteczności publicznej proponuje się zastosowanie dotacji. W przypadku inwestycji związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji stosowane będą dotacje. Podstawowym argumentem za



zastosowaniem instrumentu finansowego może być potencjalna rentowność projektów, stwierdzona podczas badań ilościowych. O zastosowaniu wsparcia bezwrotnego przesądzą jednak niewielkie zainteresowanie tego typu inwestycjami, skłonność do odkładania tych inwestycji w przypadku nieotrzymania wsparcia dotacyjnego oraz długi okres ich zwrotu

#### Priorytet inwestycyjny 4e

W ramach priorytetu analizie poddano projekty dotyczące budowy, rozbudowy lub modernizacji sieci ciepłowniczej, wymiana czynnika grzewczego o wyższej niż dotychczas sprawności wytwarzania ciepła, a także bardziej przyjaznego środowisku. Przeprowadzone badania pokazały, że wsparcie w formach zwrotnych oferowane jest przez NFOŚiGW oraz WFOŚiGW. 4 na 5 gmin realizujących projekt z zakresu sieci ciepłowniczej przewiduje, że koszt inwestycji im się zwróci w przyszłości. Gminy planujące realizację takiej inwestycji w 6 na 9 przypadków przewidują zwrot zainwestowanych środków. Z drugiej strony realizacja takich projektów przyczynia się w głównej mierze do osiągnięcia wymiernych efektów ekologicznych oraz społecznych. Gminy realizujące projekt związany z siecią ciepłowniczą przewidujące zwrot kosztów nie potrafią wskazać okresu zwrotu zainwestowanych środków, nie potrafią także wskazać prawdopodobnej kwoty przychodu. 43% przedsiębiorców z działu 35 PKD realizujących projekt z zakresu sieci ciepłowniczej w ramach RPO WM 2007-2013 nie przewiduje zwrotu zainwestowanych środków, dokładnie tyle samo było przeciwnego zdania. Przedsiębiorcy z działu 35 PKD wskazywali, że zwrot zainwestowanych środków nastąpi między 5 a 10 lat (47% badanych) oraz po 10 latach (33% badanych). Realizacja projektów opartych na wymianie czynnika grzewczego z węglowego na bardziej ekologiczne paliwo np. gaz wiąże się ze zwiększeniem kosztów ogrzewania z uwagi na wyższą cenę paliwa. Dodatkowe nałożenie obciążeń dla użytkownika ciepła związane ze spłatą pożyczki stanowi o braku zainteresowania przedmiotowym działaniem.

Natomiast do argumentów przemawiających za zastosowaniem instrumentów finansowych w odniesieniu do projektu z zakresu modernizacji oświetlenia ulicznego można zaliczyć udzielanie wsparcia w formach przez NFOŚiGW oraz WFOŚiGW. Część gmin realizuje inwestycje dotyczące wymiany oświetlenia w oparciu o formułę samo spłacania modernizacji z uzyskanych oszczędności w energii elektrycznej. Spośród gmin które zrealizowały projekt dotyczący wymiany oświetlenia ulicznego 61% przewiduje zwrot zainwestowanych środków. Do argumentów przemawiających przeciwko zastosowaniu instrumentów finansowych można zaliczyć fakt, że finansowanie oświetlenia ulic, placów, dróg jest zadaniem własnym gminy i wiąże się z ponoszeniem znacznych środków finansowych na tylko na zakup energii, ale także na budowę i bieżące utrzymanie instalacji. Wymiana oświetlenia sodowego na ledowe w głównej mierze przynosi korzyści ekologiczne oraz społeczne. Gminy realizując takie inwestycje finansują je głównie z własnych środków oraz dotacji z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, tylko 9% sfinansowało ją z pożyczki z NFOŚiGW lub WFOŚiGW. Projekty te charakteryzują się długą stopą zwrotu, w przypadku wymiany samych żarówek sodowych na ledowe okres zwrotu można szacować na 60-80 miesięcy, aby jednak zapewnić prawidłowe działanie oświetlenia ledowego konieczna jest wymiana całej infrastruktury oświetlenia ulicznego a to powoduje, że stopa zwrotu wynosi między 10 a 20 lat. Gminy planujące realizację takiej inwestycji w najbliższych 3 latach jako źródło jej sfinansowania wskazywały środki własne (65%), 46% dotację z RPO, 38% dotację z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, a tylko 33% pożyczkę z NFOŚiGW lub WFOŚiGW. Nieuzyskanie wsparcia dotacyjnego powoduje odłożenie inwestycji w czasie, wskazało tak 58% badanych gmin oraz ograniczenie skali inwestycji – 31% odpowiedzi. Jako przyczyny nieplanowania skorzystania ze wsparcia zwrotnego przedstawiciele gmin wskazywali: zbyt duże ryzyko z jakim wiąże się zaciąganie kredytów i pożyczek oraz ich zbyt wysokie oprocentowanie, a także możliwości do zaciągania zobowiązań. Gminy, które zrealizowały projekt dotyczący wymiany oświetlenia ulicznego nie są w stanie oszacować prawdopodobnej kwoty oszczędności możliwej do osiągnięcia dzięki realizacji projektu.

Do argumentów przemawiających za zastosowaniem instrumentów finansowych w odniesieniu do projektów dotyczących zrównoważonej mobilności miejskiej można zaliczyć fakt, że firmy świadczące usługi z zakresu zbiorowego transportu miejskiego mają zagwarantowany popyt na świadczone przez siebie usługi, ich bieżąca działalność jest dotowana przez samorządy co powoduje, że nie spotykają się z większymi problemami z pozyskaniem środków zwrotnych na zakup taboru. Do głównych argumentów przemijających przeciwko zastosowaniu instrumentów finansowych można zaliczyć fakt, że ze względu na stopień zadłużenia, spółki komunalne zajmujące się transportem mogą mieć problem z zaciąganiem

kolejnych zobowiązań. Możliwość uzyskania wsparcia w formach bezzwrotnych przyczynia się do przyspieszenia podjęcia decyzji o inwestycji, szybkość przeprowadzenia inwestycji powoduje, że możliwy do osiągnięcia jest szybki efekt ekologiczny i społeczny. Wymiana taboru na tabor niskoemisyjny przyczynia się do osiągnięcia wymiernego efektu ekologicznego polegającego na zmniejszeniu emisji CO<sub>2</sub>, zmniejszeniu poziomu hałasu. ze względu na „okres życia” taboru brak możliwości zwrotu zainwestowanych środków w zakup autobusów hybrydowych czy też elektrycznych; cena takiego taboru znacznie przewyższa cenę autobusów spełniających wymagania normy Euro VI. 40% badanych respondentów działania 5.1 RPO WM 2007-2013 wskazało, że realizowany przez nich projekt nie generuje przychodów, przeciwnego zdania był co piąty badany, 40% nie potrafiło udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Ponad połowa beneficjentów działania 5.1 RPO WM 2007-2013 nie przewiduje zwrotu środków zainwestowanych w projekt, tylko 1/3 taki zwrot przewiduje. W przypadku nie otrzymania wsparcia z RPO WM 2007-2013 83% beneficjentów wskazało, że nie zrealizowałoby projektu. 80% badanych gmin nie planuje w ciągu 3 najbliższych lat zrealizowania takiej inwestycji. W związku z tym w odniesieniu do priorytetu inwestycyjnego 4e nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych.

#### Priorytet inwestycyjny 6a

Przeprowadzone badania pokazały, że w ramach priorytetu zarówno w przypadku projektów dotyczących RIPOK jak PSZOK wsparcie powinno być udzielane w formach bezzwrotnych.

Przeprowadzona analiza pokazała, że do argumentów przemawiających za zastosowaniem instrumentów zwrotnych w realizacji projektów z zakresu gospodarki odpadami można zaliczyć fakt, że wzrost efektywności funkcjonowania RIPOK wynikał będzie z wejścia w życie przepisów dotyczących minimalnych poziomów recyklingu niektórych odpadów komunalnych oraz z ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, spowoduje to bowiem, że z roku na roku do instalacji tych trafiać będzie coraz więcej odpadów. Zgodnie z zapisami ustawowymi system gospodarki odpadami komunalnymi w tym selektywny system zbiórki odpadów komunalnych powinien się finansować ze środków pobieranych w ramach opłat od właścicieli nieruchomości, wsparcie zwrotne przyczyni się jedynie do szybszego zrealizowania inwestycji w sytuacji gdy beneficjent nie dysponuje odpowiednią kwotą środków własnych. Wzrastający poziom świadomości ekologicznej sprawia, że coraz więcej odpadów zbieranych jest w sposób selektywny, co przyczynia się wzrostu efektywności funkcjonowania RIPOK. Do argumentów przeciwko stosowaniu instrumentów finansowych w projektach z zakresu gospodarki można zaliczyć fakt, że RIPOK-i są najbardziej skomplikowanym elementem system gospodarki odpadami komunalnymi, głównym problemem dla ich funkcjonowania jest zapewnienie odpowiedniego strumienia odpadów oraz odpadów selektywnie zebranych co wpływa na zmniejszenie rentowności ich działania. Niestabilność rynku surowców wtórnych, spadające ceny, a także ich duże wahania w ciągu roku powodują utrudnia funkcjonowanie tych instalacji w warunkach rynkowych i wpływa znacznie na ich rentowność. Projekty te są projektami wysoce kapitałochłonnymi. Niechęć gmin do realizacji tego typu projektów za pomocą instrumentów zwrotnych. System selektywnej zbiórki odpadów w wielu gminach nie działa jeszcze w sposób przewidywany przez ustawodawcę (samofinansowanie się systemu) w związku czym możliwe jest udzielanie wsparcia w formach bezzwrotnych. Sprawnie działający PSZOK przyczynia się do wzrostu efektywności całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, sam w sobie nie będzie jednak efektywny ekonomicznie, nie jest on bowiem w stanie się utrzymać ze sprzedaży zebranych selektywnie odpadów. Jako główną przyczynę niezrealizowania dotychczas inwestycji dotyczącej PSZOK badane gminy wskazywały na brak wystarczających środków. Inwestycje z zakresu gospodarki odpadami nie są „inwestycjami pierwszej potrzeby” z zakresu ochrony środowiska, a tylko takie (sieć wodociągowa, kanalizacyjna ) gminy są bardziej skłonne realizować za pomocą pożyczek. W związku z tym w odniesieniu do priorytetu inwestycyjnego 6a nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych.

#### Priorytet inwestycyjny 9b

Zgodnie z zapisami RPO WM 2014-2020 działania rewitalizacyjne będą zaplanowanymi i skoordynowanymi procesami ukierunkowanymi na odwrócenie negatywnych trendów zachodzących w obszarach kryzysowych. Zakłada się, że ożywieniu zdegradowanych obszarów będzie towarzyszyć wzrost szans na zatrudnienie dla osób dotkniętych lub zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Samorządy w niewielkim stopniu planują korzystanie z instrumentów finansowych. W związku z tym przeanalizowano nastawienie innych potencjalnych pożyczkobiorców. Respondenci ze spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych planują sfinansowanie działań termomodernizacyjnych z innych źródeł niż IF, ponieważ mają rozpoznane ścieżki postępowania. Możliwość zaangażowania finansowego organizacji pozarządowych jest znacząco ograniczona niskimi budżetami rocznymi. Dominujący popyt na pożyczki z przeznaczeniem na inwestycje rewitalizacyjne zgłaszają przedsiębiorstwa i spółki komunalne. Studium ewaluacyjne dla dziewięciu polskich regionów wskazuje, że w województwie mazowieckim w PI 9b zapotrzebowanie na środki wyniosłoby 255-300 mln EUR, co 4-5-krotnie przewyższa całkowitą alokację na PI 9b i ponad 10-krotnie alokację na IF w tym priorytecie. Ze względu na dużą lukę finansową i preferowanie dotacji równoległe uruchomienie dotacji i instrumentów finansowych powinno wiązać się z wyraźnym preferowaniem w kryteriach oceny projektów dotacyjnych działań rozpoczynających proces rewitalizacji (miasta, gdzie dotychczas nie były prowadzone działania rewitalizacyjne mimo zdiagnozowanych potrzeb).

Dominuje zapotrzebowanie na środki między 250 a 500 tys. zł na projekt, niższe, ale nadal dość znaczące będzie zainteresowanie realizacją projektów o wartości od 0,5 mln do 1 mln zł, od 1 do 3 mln zł, od 3 do 5 mln, a także od 10 do 50 mln zł. Stosunkowo mało natomiast wskazywano planowanych nisko kosztowych projektów, co jest prawdopodobnie konsekwencją wymogów dotyczących zintegrowanego charakteru projektów. Doświadczenia wskazują na bardzo dużą rozpiętość wnioskowanych kwot pożyczek (od 90 tys. do 72 mln zł). Należy rozważyć podział puli środków na pożyczki małe do 3 mln zł (przeznaczone na inwestycje rewitalizacyjne w obszarach śródmiejskich) oraz duże bez górnej granicy (m.in. adaptacje terenów zdegradowanych na funkcje gospodarcze, rekreacyjne i sportowe lub plany tworzenia kampusów uczelni wyższych na obszarach rewitalizowanych). Analiza wywiadów z ostatecznymi odbiorcami wsparcia, przedstawicielami FROM oraz analiza portfela projektów wspieranych ze środków zwrotnych na Mazowszu pokazuje, że model wypracowany przez Region na potrzeby wdrażania Inicjatywy JESSICA jest efektywny w redystrybucji środków, w związku z tym rekomendowane jest utrzymanie dotychczasowych rozwiązań organizacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem ścisłej współpracy FROM z lokalnym partnerem merytorycznym oraz częstych, warsztatowych kontaktów z potencjalnymi pożyczkobiorcami w celu wypracowania optymalnych projektów rewitalizacyjnych.

# EXECUTIVE SUMMARY

## Introduction

The objective of the study was to assess the validity and scope of application of financial instruments within the framework of the Regional Operational Programme of Mazowieckie Voivodship for the years 2014-2020 in the context of the market failures and non-optimal investment level.. In this study a broad scope of methodological instruments was used including both qualitative and quantitative methods. Field research covered the following Investment Priorities: 3c, 4a, 4c, 4e, 6a, 9b.

## Financial gap

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 Mazowieckie voivodship. The results of the first study indicate that the financial gap affects 3,895 natural persons running businesses and 1,259 enterprises per year. The average value of the requested funding allocated to newly created businesses is estimated at 94.5 thousand PLN - as the average value of loans for microenterprises granted under the Measure 1.4 of the ROP MV in the years 2007-2013. The financial gap in annual terms amounted to 487,045 thousand PLN. Among the mature enterprises almost 31 thousand of entities of the SME sector in the Mazovia are affected by the debt financing gap. A total debt financing gap for those enterprises is more than 1.6 billion PLN, with over 482 million PLN falling on micro-enterprises, almost 327 million PLN on small entities, and over 823 million PLN on medium-sized enterprises. The application of the AFN model enabled to calculate the total financial gap for the population of micro, small and medium-sized entities. The total financial gap for the population of micro, small and medium-sized enterprises was estimated at the level of over 6.46 billion PLN, of which microenterprises take 848.8 million PLN, small businesses - 2.67 million PLN, and medium-sized enterprises - 2.9 million PLN. Taking into account the application limits of both methods, it is assumed that the gap for the enterprises of the Mazowieckie voivodship is at the level of approximately 1.5 million PLN a year. The survey showed that the lack of investment activity, the fear of financial risk, excessive financial burden and the lack of appropriate safeguards are important determinants of access to external capital, especially to the repayable funds.

## Priority 3c

In the years 2010-2015 the entrepreneurs of the Mazowieckie voivodship were granted 1,587 loans with funds made available to financial intermediaries under the Measure 1.4 of the ROP MV 2007-2013. Their average value amounted to PLN 96.7 thousand. Almost 1/3 of these loans were granted following the mode of portfolio guarantee. At the same time there were guaranteed 138 loan agreements financed by the ROP funds worth a total of 31.9 million PLN. The most of the loans went to micro-enterprises (93.1% in volume and 84.9% in value terms). Medium-sized enterprises virtually have not benefited from the support provided under the ROP MV 2007-2013. Their participation in the programme amounted to less than 1%. Supported was provided primarily to investment projects, in nearly 70% of cases. The support has translated into improved financial performance and improved competitive position of enterprises supported. The latter also have increased employment (an average of 2.5 fte). Unlike grants, financial instruments enabled the achievement of the leverage effect. At the same time the entrepreneurs supported assured moderate own contributions to the investment projects funded by the instruments (at approx. 25%).

The most common source of external financing - among enterprises in the Mazovia in the last 3 years - were: leasing (27.8%) and bank loans (20.9%). While the grant was of lower importance to them (11.5%) - lower than in other regions of Poland. Investment plans of the enterprises of the Mazovia for the coming 24 months provide for financing of purchase of fixed assets (41.2%), purchase of transport equipment (36.3%), investments in information and communication technologies (34.8%) as well as construction investments or buying real estate (25.9%). On the other hand investments directly aimed at reducing the energy consumption of enterprises attracted little attention (9.6%).

In the Priority 3c it is proposed to continue the use of financial instruments in the field of general support of entrepreneurship and closing the financial gap. It is estimated that this will reduce the level of the latter by at least 227 million PLN. In addition, creation of a new instrument, a large loan, has been recommended. It will finance projects that are beyond the reach of the existing intervention in the areas of preference (electronic economy, low-carbon economy and innovative economy). Large loan will provide support in the range from 500 thousand PLN to 2.5 million PLN. At the same time raising the limits for obligations guaranteed has been recommended. In case of some areas of preference, guaranteed commitment may be set up to 1 million PLN. The support for the areas of preference should reach at least 90 million PLN. It was proposed to use the model of direct implementation of financial instruments under the MA ROP MV 2014-2020.

The objectives of the intervention performed by means of the proposed instruments are twofold. First of all, they are alleviating the problem of the financial gap. At the same time they are supposed to contribute to the reducing of the insufficient level of investments of the Mazovian enterprises in the areas of preference. Due to the low level of geographic penetration of financial intermediaries in the Mazovia, additional preferences may be considered for end recipients outside the urban agglomeration of Warsaw or cities of Płock, Radom, Siedlce. In order to increase the effectiveness of the intervention, flexibility in the provision of loans and guarantees has been recommended. With regard to the areas of preference, the period of guarantee, or the period of grace and repayment of capital were significantly extended. The range and scale of projects funded have been increased. Particular emphasis has been placed on the support of e-services/e-commerce and investments in ICT. At least 40% of the allocation provided for financial instruments under this Measure should be used to finance such projects.

#### Investment Priority 4a

The studies realised showed that the projects in the field of renewable energy sources are profitable. 10 out of 14 beneficiaries of the Measure 4.3 of the ROP of the Mazowieckie Voivodship for the years 2007-2013 indicated that the projects completed in the field of renewable energy sources have already been generating revenues. The vast majority (20 of 24) surveyed entrepreneurs of the PKD's Section 35 who have carried out projects involving the generation of electricity and heat from renewable energy sources expect that the cost of the investment will return in the future. Investments of entrepreneurs in the area of distribution of energy from renewable sources are also expected to be profitable. In the Investment Priority 4a both repayable and non-repayable instruments should be used. A financial instrument (a loan) combined with a grant will be available only to enterprises that realise investments in the field of production of energy from renewable sources. With regard to the investments made by other entities (especially local government units) the use of the grant instrument is rather suggested. The exclusion of investments of local government units from the scope of financial instruments is a prejudice to the fact that many local governments approached the level of debt that prevents incurring further obligations. Grants will also be given to all groups of beneficiaries implementing projects involving distribution of energy from renewable sources.

#### Investment Priority 4c

The studies realised showed that the projects in the field of renewable energy sources and supporting energy efficiency in public buildings and in the housing sector are profitable.

The share of profitable projects implemented by the beneficiaries of the Measure 4.3 ROP MV for the years 2007-2013 in the field of buildings' thermo-modernisation was 60% - according to 9 out of 15 beneficiaries their projects have already been generating revenues. According to at least half of housing cooperatives and local government units thermo-modernization projects are expected to pay off in the future.

In the Investment Priority 4c both repayable and non-repayable instruments should be used.

In the case of Priority 4c financial instruments (soft loans with the possibility of redemption) will be provided to investors interested in thermo-modernization of residential buildings. The main argument in favour of using the financial instrument is the potential profitability of projects (determined in individual cases during energy audits). With respect to investments realised by local governments involving thermo-modernisation of public buildings the use of the grant instrument is suggested. In the case of investments related to the generation of electricity and heat in cogeneration, there will be grants used. The main argument in favour of using the financial instrument may be the potential profitability of the projects identified during the quantitative research. The application of non-repayable support,

however, is determined by little interest in this type of investments, the tendency to postpone these investments in the absence of grant support and, a long period of their return.

#### Investment Priority 4e

Within the Priority there were analysed projects concerning the construction, expansion or modernization of the district heating network, replacement of the heating medium with a higher efficiency than previously to generate heat, and also more environmentally friendly. The studies revealed that the support provided in the repayable forms is offered by the National Fund for Environment Protection and Water Management [NFOŚiGW] and the Voivodship Fund for Environment Protection and Water Management [WFOŚiGW]. 4 out of 5 municipalities (gminas) involved in projects in the field of heating network expect that they will have the cost of investment returned in the future. The gminas planning implementation of such investments in 6 out of 9 cases expect the return of the investment made. On the other hand, the implementation of such projects contributes largely to achieving measurable environmental and social effects. Gminas implementing projects related to heating network expecting the return of the costs incurred, can specify neither the period of return on investments, nor the likely amount of the income expected. 43% of entrepreneurs falling into the Section 35 PKD [Polish Classification of Activity] implementing projects in the field of heating network under the ROP MV 2007-2013 do not provide for reimbursement of the funds invested, exactly the same amount of entrepreneurs had the opposite opinion. Entrepreneurs of the Section 35 PKD indicated that the return on investment will happen between 5 and 10 years (47%) and after 10 years (33%). Implementation of projects based on the exchange of the heating medium from coal to cleaner fuels such as gas is associated with increased heating costs due to the higher price of fuel. Additional imposition of charges on the heat users associated with the repayment of the loan means that there is the lack of interest in the present Measure.

In contrast, the arguments in favour of the use of financial instruments as regards the projects in the field of modernization of street lighting may include the provision of support in the repayable forms by the NFOŚiGW and the WFOŚiGW. Certain gminas realise investments in the exchange of lighting based on the formula to self-repay the modernization from the resulting savings in electricity. Among the gminas that have carried out projects in the exchange of street lighting 61% provides for the return on investment. The arguments against the use of financial instruments may include the fact that the funding of lighting of streets, squares, roads is the own responsibility of gmina and is associated with incurring substantial costs not only for the purchase of energy but also for the construction and ongoing maintenance of the system. Replacing the sodium lighting into the LED lighting brings mainly environmental and social benefits. Gminas implementing such investments finance them mainly from their own funds and grants received from the NFOŚiGW or the WFOŚiGW, only 9% of gminas financed them by loans taken from the NFOŚiGW or the WFOŚiGW. These projects are characterized by a long rate of return, as in the case of exchange of the sodium bulbs into LED ones the payback period may be estimated at 60-80 months, but in order to ensure proper operation of LED lighting it is necessary to replace the entire street lighting infrastructure and this means that the rate of capital return is between 10 and 20 years. Gminas planning the implementation of such an investment in the next 3 years indicated as a source of financing their own funds (65%), 46% of gimnas indicated the grant from the ROP, 38% grant from the NFOŚiGW or the WFOŚiGW, and only 33% the loan from the NFOŚiGW or the WFOŚiGW. Failure to obtain grant support results in postponing the investment in time, which was indicated by 58% of the gminas surveyed, and reducing the scale of the investment - 31% of the responses. As the cause of not planning to use the repayable support the representatives of the gminas indicated: too much risk associated with taking credits or loans and their too high interest rates, and also the reduced ability to incur any further liabilities. Gminas that have carried out projects concerning the exchange of street lighting are not able to estimate the likely amount of savings achievable through the implementation of those projects.

The arguments in favour of using financial instruments in the case of projects on sustainable urban mobility may include the fact that the companies providing services in the field of urban mass transport have guaranteed demand for their services, their current activities are funded by local governments which results in the fact that they do not have any greater problems in obtaining repayable funds for the purchase of rolling stock. The main arguments against the use of financial instruments may include the fact that due to the level of indebtedness, municipality companies involved in the transport may

have a problem with incurring new liabilities. Possibility to receive support in the non-repayable forms contributes to acceleration of the investment decision, the speed of implementation of investment projects makes it possible to achieve rapid ecological and social effects. Replacing the fleet of rolling stock into the low carbon one contributes to the achievement of measurable environmental effect of reducing CO<sub>2</sub> emissions, reducing noise levels. However due to the "lifetime" of the rolling stock it is not possible to return the funds invested in the purchase of hybrid or electrical buses; the price of such rolling stock is much higher than the price of buses meeting the requirements of the Euro VI standard. 40% of the respondents of the Measure 5.1 of the ROP MV 2007-2013 indicated that the projects they realized do not generate revenues, of the opposite view was one in five respondents, 40% of respondents were unable to give a clear answer. More than half of the beneficiaries of the Measure 5.1 of the ROP MV 2007-2013 do not provide for return of the funds invested in projects, only 1/3 expect such a return. In the situation of not receiving the support from the ROP MV 2007-2013 83% of beneficiaries indicated that they would not realise their projects. 80% of the gminas surveyed do not plan for the coming 3 years to realise such investments.

Therefore, with respect to the Investment Priority 4e the use of financial instruments is not recommend

#### Investment Priority 6a

The studies carried out showed that under the Priority, both for projects concerning Regional Processing Systems for Municipal Solid Waste (RIPOK) and Points of Selective Collection of Municipal Waste (PSZOK), the support should be provided in the non-repayable forms.

The analysis showed that the arguments in favour of using repayable instruments to implement projects in the field of waste management may include the fact that the increase in the effectiveness of the RIPOK functioning will result from the entry into force of the provisions relating to minimum levels of certain municipal waste recycling and reducing the weight of biodegradable municipal waste transferred to storage, since it will cause that from year to year more and more waste will hit the installations. In accordance to the statutory provisions the system of municipal waste management, including selective waste collection system, should be financed from the funds collected in fees from property owners, repayable support will only contribute to faster realization of investments in a situation where beneficiaries do not have sufficient funds of their own. The increasing level of environmental awareness results in the fact that more and more waste is collected in a selective manner, which helps to increase the efficiency of the RIPOK operations. The arguments against the use of financial instruments in project in the field of waste management may include the fact that RIPOKs are the most complicated part of the municipal waste management system, the main problem for their operations is to ensure the proper waste stream and separately collected waste which reduces the profitability of their operations. The volatility of secondary materials' market, falling prices, and their large fluctuations during a year hamper the functioning of these installations in market conditions and significantly affect their profitability. These projects are highly capital-intensive projects. There is certain reluctance of gminas to implement this type of projects with the use of repayable instruments. Separate waste collection system has not yet been operating in many gminas in the manner prescribed by the legislature (self-financing of the system), therefore it is possible to provide support in the non-repayable forms. A well-functioning PSZOK contributes to the increased efficiency of the entire waste management system, however in itself it will not be cost-effective, since it is not able to self-finance from the sale of separately collected waste. As the main cause of failure on the PSZOK investments so far the gminas surveyed indicated the lack of sufficient resources. Investments in the field of waste management are not "necessities" in terms of environmental protection, and only necessities (water supply system, sewage system) gminas are more willing to realise with the use of loans. Therefore, with respect to the Investment Priority 6a the use of financial instruments is not recommended.

#### Investment Priority 9b

In accordance with the provisions of the ROP MV 2014-2020 revitalization activities will constitute planned and coordinated processes aimed at reversing the negative trends occurring in the crisis areas. It is assumed that the recovery of degraded areas will be accompanied by an increase in employment opportunities for people experiencing or being at risk of poverty and social exclusion.

Local governments are to the little extent planning the use of financial instruments. Accordingly, the attitude of other potential borrowers has been analysed. Respondents of housing cooperatives and condominiums are planning to finance thermo-modernisation from sources other than FI since they

have the paths of proceedings recognized. The possibility of financial involvement of NGOs is significantly limited by their low annual budgets. Dominating demand for loans for revitalization investments is expressed by enterprises and municipality companies. Evaluation study conducted for nine Polish regions indicates that in the Mazovia under the IP 9b the need for funds would amount to 255-300 million EUR, i.e. 4-5 times more than the total allocation for the IP 9b and over 10 times more than the allocation for FI in this Priority. Due to the large financial gap and preference given to grants, the parallel launching of grants and financial instruments should be associated with a clear preference expressed in the grant projects' evaluation criteria in case of activities that are starting the process of revitalization (cities and towns where no revitalization activities were conducted so far despite the diagnosed needs to conduct them).

There dominates the demand for resources between 250 and 500 thousand PLN for a project, lower, but still quite significant is the interest in the implementation of projects with a value from 0.5 million to 1 million PLN, from 1 to 3 million PLN, from 3 to 5 million PLN, and from 10 to 50 million PLN. Whereas there were relatively little planned low-cost projects indicated, which is probably a consequence of the requirements for the integrated nature of the projects. Experiences show a very large span of the requested loan amounts (from 90 thousand PLN to 72 million PLN). The division of the financial envelope for small loans up to 3 million PLN should be considered (for revitalization investments in the downtown areas) as well as large loans with no upper limit (e.g. for adaptations of degraded areas so they perform economic functions, recreational and sports functions or plans for the creation of university campuses in the revitalized areas). Analysis of interviews with the ultimate recipients of the support, as well as the representatives of FROM (Urban Development Funds), and analysis of portfolio of projects supported by the repayable funds in the Mazovia, show that the model developed by the Region for the needs of implementation of the JESSICA initiative is effective in terms of redistribution of funds, therefore it is recommended to maintain the existing organizational solutions, with particular focus on the close cooperation of FROM with local partners possessing substantial expertise, and frequent, workshop contacts with potential borrowers in order to work out the best possible revitalisation projects.



# I. Wprowadzenie

## 1.1 Kontekst realizacji badania

W perspektywie 2014-2020 zakładany jest wzrost wykorzystania instrumentów finansowych w programach polityki spójności. Jak wynika z komunikatów MIR, KE oczekuje osiągnięcia w przyszłej perspektywie pułapu nawet do 15 % całej alokacji w formule finansowania zwrotnego.

Najważniejsze postanowienia, dotyczące instrumentów finansowych znajdują się w tzw. Rozporządzeniu Ogólnym<sup>2</sup> (dalej: Rozporządzenie) - instrumentom finansowym jest poświęcony cały rozdział (Tytuł IV).

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 Mazowieckiego na lata 2014-2020 zakłada się wykorzystanie instrumentów finansowych w priorytetach inwestycyjnych:

- 3c. Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług Rozwój produktów i usług opartych na TIK, handlu elektronicznego oraz zwiększanie zapotrzebowania na TIK.
- 4a. Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych.
- 4c. Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym.
- 4e. Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu.
- 6a. Inwestowanie w sektor gospodarki odpadami celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii w zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych określonych przez państwa członkowskie.
- 9b. Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich.

Instrumenty finansowe wdraża się, by wesprzeć inwestycje, które uznaje się, jako finansowo wykonalne, ale nie otrzymujące wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych (art. 37 ust. 1, Rozporządzenia Ogólnego) nas skutek niedoskonałości rynku.

---

<sup>2</sup> 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.

Występowanie niedoskonałości rynku wiąże się z wieloma różnymi czynnikami, takimi jak efekty zewnętrzne<sup>3</sup>, dobra publiczne<sup>4</sup>, siła monopoli<sup>5</sup>, asymetria informacji<sup>6</sup>, czy też czynnikami ujętymi w teorii agencji<sup>7</sup>.

W odniesieniu do aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw mamy do czynienia z niedoskonałością rynku mającą charakter tzw. luki finansowania<sup>8</sup>. Dotyczy ona przedsiębiorstw, które dysponując rentownymi projektami, w sytuacji braku własnych (wewnętrznych) środków finansowych, nie są w stanie pozyskać kapitału z zewnątrz (np. banku) na jego sfinansowanie (zjawisko racjonowania kredytu<sup>9</sup>).

W przypadku instrumentów dłużnych w luce finansowania, jak wynika z analizy literatury przedmiotu<sup>10</sup>, znajdują się przede wszystkim przedsiębiorstwa mikro, przedsiębiorstwa we wczesnych fazach rozwoju, z terenów peryferyjnych, nie posiadające wystarczających zabezpieczeń.

Instrumenty finansowe powinny być **stosowane w przypadkach finansowo opłacalnych**<sup>11</sup>, ale niegenerujących wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych. Potencjalna rentowność projektów jest pierwszym warunkiem, którego spełnienie jest niezbędne by móc rozważać stosowanie instrumentów finansowych.

---

<sup>3</sup> Występują w przypadku przedsiębiorstw, które nie są w stanie zawłaszczyć pełni korzyści, jakie ich produkty wywołują w skali całej gospodarki. Komercyjne finansowanie przedsiębiorstwa, które nie otrzymuje zwrotu z korzyści społecznej inwestycji, jest mniej opłacalne niż finansowanie przedsiębiorstwa, którego produkt jest tak samo użyteczny, ale firma jest w stanie uzyskać zapłatę od wszystkich, którzy z tego produktu korzystają. Przykładowo, jeśli konkurent jest w stanie przywłaszczyć sobie część korzyści z nowego wynalazku firmy technologicznej, jest to dla banku argument przeciw jej fundowaniu. Jest to jednak nieoptymalne z punktu widzenia gospodarki.

<sup>4</sup> Są to dobra, które są niekonkurencyjne w konsumpcji – tzn. konsumpcja dobra przez jedną osobę nie umniejsza możliwości korzystania innych osób z tego samego dobra – i jednocześnie nie da się wyłączyć ich z konsumpcji – tzn. legalnie odmówić jakiejś osobie korzystania z dobra.

<sup>5</sup> Monopolista ma wpływ na cenę. Może w pewnym przedziale określać jej wartość. Zatem monopolista zna funkcję popytu na wytwarzane przez siebie dobro. Funkcja produkcji dla monopolu jest taka sama jak dla doskonałej konkurencji. Jednak zachowanie monopolisty na rynku jest inne niż zachowanie firmy doskonale konkurencyjnej. Jest mniej efektywne niż w doskonałej konkurencji, bo produkuje/oferuje on mniej i po wyższej cenie

<sup>6</sup> Różnica w wiedzy pomiędzy nabywcą a sprzedawcą na danym rynku, będąca źródłem zawodności rynku. Asymetria prowadzi często do takich zachowań poszczególnych stron transakcji, że obie strony tracą w porównaniu z sytuacją, w której mieliby pełną wiedzę. Np. w przypadku kredytu kredytodawca nie wie, czy klient jest w ostatecznym rozrachunku wypłacalny

<sup>7</sup> Pojawia się w sytuacji, w której opłacalność transakcji zależy od zachowania jednej ze stron. Jeśli druga strona nie jest w stanie kontrolować tego zachowania, może ona odmówić udziału w transakcji. Przykładowo, bank może odmówić udzielenia kredytu, jeśli nie jest w stanie wyegzekwować od kredytobiorcy rzetelnego wykonania projektu inwestycyjnego. Nawet gdy kredytobiorca byłby w stanie zrealizować projekt, nie ma możliwości udowodnienia tego bankowi.

<sup>8</sup> Niedopasowanie pomiędzy popytem a podażą kapitału na finansowanie działalności przedsiębiorstw – tzw. luka MacMillana.

<sup>9</sup> J. Stiglitz, A. Weiss (1981) "Credit Rationing in Markets with Incomplete Information". American Economic Review, vol. 71, No. 3

<sup>10</sup> Zob. OECD „The SME financing gap, theory and evidence”, Vol. 1, 2006; PSDB, Analiza ex ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 w województwie warmińsko-mazurskim”, 2013; IBS „„Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego – wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020”, 2013; PAG Uniconsult „Analiza luki finansowej w województwie podkarpackim w zakresie dostępu przedsiębiorców do zwrotnych instrumentów finansowych w kontekście realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego Inicjatywy JEREMIE”, 2012

<sup>11</sup> Patrz m.in. *Źródło: KOMUNIKAT KOMISJI Wytoczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014 – 2020, Bruksela, dnia 28.6.2013 r. C(2013) 3769 final. oraz ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE, EURATOM) NR 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 298/1*

## II. CELE BADANIA

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

Cele szczegółowe badania wynikają bezpośrednio z zapisów art. 37 Rozporządzenia 1303/2013. Należały do nich:

<b>art. 37 Rozporządzenia 1303/2013</b>	<b>Opis</b>
(a) Analiza zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji oraz potrzeb inwestycyjnych	<ul style="list-style-type: none"><li>• Identyfikacja istniejących problemów rynku na poziomie regionu w stosunku do których mogą być wykorzystane zwrotne instrumenty finansowe.</li><li>• Analiza luki pomiędzy podażą i popytem na finansowanie oraz identyfikacja suboptymalnego poziomu inwestycji.</li><li>• Kwantyfikacja luki inwestycyjnej.</li></ul>
(b) Wartość dodana instrumentów finansowych	<ul style="list-style-type: none"><li>• Określenie ilościowych i jakościowych wymiarów wartości dodanej planowanych instrumentów finansowych oraz porównanie ich z wartością dodaną działań alternatywnych.</li><li>• Ocena spójności planowanych instrumentów finansowych z innymi formami interwencji publicznej.</li><li>• Analiza wdrożenia pomocy publicznej przewidzianej w instrumentach finansowych.</li></ul>
(c) Dodatkowe środki publiczne i prywatne	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zidentyfikowanie dodatkowych środków publicznych i prywatnych, które mogą być wniesione przez potencjalne instrumenty finansowe, wraz z oceną orientacyjnego harmonogramu wnoszenia współfinansowania krajowego oraz wkładu dodatkowego (głównie prywatnego).</li><li>• Zakładany efekt lewarowania przewidywanych zwrotnych instrumentów finansowych.</li><li>• Ocena zapotrzebowania oraz poziomu preferencyjnego wynagrodzenia w oparciu o doświadczenia na porównywalnych rynkach.</li><li>• Wybór mechanizmów mających na celu wyrównanie interesów prywatnego współfinansowania.</li></ul>
(d) Dotychczasowe wnioski	<ul style="list-style-type: none"><li>• Analiza i zebranie istotnych informacji na temat doświadczeń z przeszłości, a szczególnie tych które dotyczą Polski i województwa mazowieckiego.</li><li>• Zidentyfikowanie głównych czynników sukcesu oraz głównych pułapek (wąskich gardeł) wynikających z doświadczeń wdrażania instrumentów zwrotnych.</li><li>• Wykorzystanie zebranych informacji w celu zwiększenia wydajności planowanych instrumentów finansowych (np. ograniczenie i zmniejszenie ryzyka, zapewnienie szybszej parametryzacji produktów).</li></ul>
(e) Strategia inwestycyjna	<ul style="list-style-type: none"><li>• Określenie poziomu szczegółowości dla proponowanej strategii inwestycyjnej przy zachowaniu jej elastyczności.</li><li>• Zdefiniowanie instrumentów finansowych w zgodzie z wynikami oceny zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji oraz oceną</li></ul>

	<p>wartości dodanej, w tym szczególnie w odniesieniu do wyboru produktów finansowych i zdefiniowaniu docelowych odbiorców.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocena proponowanej struktury zarządzania instrumentami finansowymi, poprzez odniesienie do optymalnych układów w tym uwzględnienie możliwości łączenia wsparcia zwrotnego i bezzwrotnego.</li> </ul>
(f) Oczekiwane rezultaty	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ustalenie i oszacowanie oczekiwanych efektów dla instrumentów finansowych za pomocą wskaźników rezultatów, wskaźników produktów oraz odpowiednich wskaźników skuteczności.</li> <li>• Określenie, w jaki sposób planowane instrumenty finansowe przyczynią się do realizacji strategicznych celów, dla których zostały powołane.</li> <li>• Określenie optymalnego systemu monitorowania w celu prowadzenia skutecznego nadzoru nad wdrażaniem instrumentów finansowych, wymagań sprawozdawczych oraz identyfikacji obszarów wymagających poprawy.</li> </ul>
(g) Aktualizacja i przegląd	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Określenie warunków i/lub terminu, w którym potrzebna jest zmiana lub aktualizacja oceny ex-ante.</li> <li>• Określenie sposobu załączenia tej informacji w przepisach dotyczących monitorowania i sprawozdawczości.</li> </ul>

Ponadto do celów badania należały:

- a) ocena instrumentów inżynierii finansowej stosowanych województwie mazowieckim w perspektywie 2007-2013- analiza jakościowa i ilościowa;
- b) analiza zapotrzebowania na inwestycje zwrotne w ramach poszczególnych obszarów, celów tematycznych oraz priorytetów inwestycyjnych RPO WM 2014-2020;
- c) wskazanie rekomendacji dotyczących modelu wdrażania instrumentów finansowych w województwie mazowieckim zgodnie z propozycjami przedstawionymi w art. 38 Rozporządzenia Ogólnego, typów (rodzajów instrumentów), parametrów, alokacji kwot przeznaczonych na finansowanie instrumentów zwrotnych, potencjalnych beneficjentów dla każdego z priorytetów inwestycyjnych, wskazanych w tabeli stanowiącej załącznik do Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia;
- d) wskazanie katalogu podmiotów (głównych grup beneficjentów, głównych grup docelowych), do których należy skierować wsparcie w formie konkretnych instrumentów finansowych;
- e) określenie spodziewanych rezultatów i sposób, w jaki dany instrument finansowy ma przyczynić się do osiągnięcia celów określonych w ramach danej osi priorytetowej i sposób jego pomiaru;
- f) opracowanie przy udziale doradców inwestycyjnych na podstawie informacji przekazanych przez Zamawiającego Strategii Inwestycyjnej w zakresie wdrażania instrumentów finansowych na poziomie województwa, w tym określenie oferty produktów finansowych (rodzaj i zakres) dla konkretnych odbiorców oraz ocenę opcji wdrożenia ustaleń w rozumieniu ww. art. 38 (z uwzględnieniem w stosownych przypadkach połączenia ze wsparciem w ramach instrumentów bezzwrotnych);
- g) ocena ex-ante ryzyka w odniesieniu do zaproponowanych instrumentów wsparcia jakości kredytowej (poręczeń i gwarancji).

### III. METODOLOGIA

W przypadku niniejszego badania zidentyfikowaliśmy cztery następujące perspektywy badawcze:

#### *Perspektywa strony popytowej:*

Badania prowadzone w ramach perspektywy strony popytowej były ukierunkowane w szczególności na:

- Oszacowanie luki finansowania (cel z SOPZ),
- Analizę dotychczasowych doświadczeń związanych ze stosowaniem instrumentów finansowych w województwie mazowieckim w perspektywie 2007-2013 (cel „a” z SOPZ),
- Analizę zapotrzebowania na inwestycje zwrotne w ramach poszczególnych obszarów, celów tematycznych oraz priorytetów inwestycyjnych RPO WM 2014-2020 (cel „b” z SOPZ),
- Określenie skali efektu deadweight w odniesieniu do tych typów projektów finansowanych w ramach RPO WM 2007-2013 instrumentami dotacyjnymi, w stosunku do których w RPO WM 2014-2020 planowane jest zastosowanie instrumentów finansowych (dodatkowe pytanie badawcze),
- Określenie poziomu rentowności tych typów projektów finansowanych w ramach RPO WM 2007-2013 instrumentami dotacyjnymi, w stosunku do których w RPO WM 2014-2020 planowane jest zastosowanie instrumentów finansowych. (dodatkowe pytanie badawcze).

W związku z powyższym istotne było odpowiednie dobranie próby badawczej. Możemy wyróżnić dwie główne grupy: Beneficjenci i potencjalni beneficjenci wybranych działań RPO WM 2007-2013 oraz potencjalni odbiorcy wsparcia zwrotnego z RPO WM 2014-2020.

#### Beneficjenci i potencjalni beneficjenci wybranych działań RPO WM 2007-2013

Uznano, iż w przypadku tych priorytetów inwestycyjnych, dla których można znaleźć odpowiedniki w działaniach RPO WM 2007-2013 należy oprzeć się przede wszystkim na dotychczasowych doświadczeniach. Jest to o tyle istotne, iż w poprzednim RPO WM oferowane wsparcie miało głównie charakter dotacyjny, podczas gdy w perspektywie 2014-2020 w odniesieniu do konkretnych typów projektów planowane jest zastąpienie dotacji instrumentami inżynierii finansowej. Konieczna była tym samym identyfikacja tych projektów, które spełniają kryteria pozwalające na wspieranie ich realizacji instrumentami inżynierii finansowej. Za takie uznano między innymi projekty charakteryzujące się potencjalną rentownością<sup>12</sup>.

Obok projektów charakteryzujących się potencjalną rentownością zastosowanie instrumentów finansowych jest uzasadnione w przypadku projektów pozostających w luce finansowej. W związku z powyższym za istotne uznano również przeprowadzenie badań wśród tych przedstawicieli strony popytowej jakimi są podmioty nieskutecznie ubiegające się o wsparcie w ramach opisanych wyżej działań RPO WM 2007-2013. Celem badań była identyfikacja skali efektu deadweight (efekt zdarzenia niezależnego). Zidentyfikowano czy nieskutecznie aplikujący mimo braku otrzymania wsparcia zrealizowali swoje projekty, jeżeli tak to z jakich źródeł je sfinansowali (w szczególności cenne było ustalenie czy pozyskali finansowanie na rynku komercyjnym i czy wiązały się z tym jakieś trudności).

---

<sup>12</sup> Projekty, w stosunku do których istnieje duże prawdopodobieństwo, iż będą generować przychody i zwróci się kwota środków zainwestowanych w projekt

Podmioty, które nie zrealizowały projektów zapytano o powody takiego stanu rzeczy, szczególnie zwracając uwagę na dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania.

Badania wśród beneficjentów i podmiotów nieskutecznie ubiegających się o wsparcie były badaniami ilościowymi (ankieta CAWI/CATI).

#### Inne grupy podmiotów reprezentujące stronę popytową- potencjalni odbiorcy wsparcia zwrotnego w RPO WM 2014-2020

Biorąc pod uwagę typy projektów, w których w RPO WM 2014-2020 planuje się zastosowanie instrumentów finansowych oraz katalog beneficjentów uznano, iż z instrumentów finansowych korzystać będą przede wszystkim:

- Przedsiębiorstwa,
- Jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym w ramach perspektywy popytowej badania terenowe przeprowadzone zostały przede wszystkim wśród reprezentantów ww. grup.

Objęcie badaniami przedsiębiorstw było konieczne celem:

- oszacowania luki finansowej (badanie na reprezentatywnej próbie MSP),
- analizy dotychczasowych doświadczeń związanych ze stosowaniem instrumentów finansowych w województwie mazowieckim (badanie wśród ostatecznych odbiorców działania 1.4 oraz przedsiębiorstw realizujących projekty z inicjatywy Jessica),
- analizy zapotrzebowania na inwestycje zwrotne w ramach PI 3c (badanie na reprezentatywnej próbie MSP, badanie wśród firm z działu 35 PKD).

Objęcie badaniami jednostek samorządu terytorialnego było konieczne celem dokonania:

- analizy dotychczasowych doświadczeń związanych ze stosowaniem instrumentów finansowych w województwie mazowieckim (badanie wśród jst. realizujących projekty z inicjatywy Jessica),
- analizy zapotrzebowania na inwestycje zwrotne w ramach PI 4a, 4c, 4e i 9b.

Badania wśród przedstawicieli strony popytowej miały przede wszystkim charakter ilościowy.

#### ***Perspektywa strony podażowej:***

Strona podażowa to perspektywa podmiotów udzielających wsparcia finansowego na realizację różnego rodzaju projektów. Badania prowadzone w ramach perspektywy strony podażowej były ukierunkowane w szczególności na:

- analizę dotychczasowych doświadczeń związanych ze stosowaniem instrumentów finansowych w województwie mazowieckim (cel „a” SOPZ),
- analizę ryzyka wystąpienia zniekształceń rynku w wyniku zastosowania instrumentów finansowych i określenia jakie są możliwości zastosowania działań korygujących (dodatkowe pytanie badawcze),
- określenie sposobu dystrybucji IF do ostatecznych odbiorców (dodatkowe pytanie badawcze).

Do głównych przedstawicieli strony podażowej zaliczono:

- pośredników finansowych oferujących wsparcie zwrotne z działania 1.4 (zarówno schemat bez Jeremie jak i z Jeremie),
- podmioty odpowiadające za dystrybucję wsparcia w ramach inicjatywy Jessica,
- podmioty oferujące wsparcie na podobne typy projektów co przewidziane do finansowania w ramach RPO WM 2014-2020 (BOŚ Bank i NFOSiGW).

Badania wśród przedstawicieli strony popytowej miały przede wszystkim charakter jakościowy.

### **Perspektywa systemowa:**

Perspektywa systemowa to perspektywa instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WM, uwzględniająca instytucje sfery administracji publicznej (lub jej podporządkowane), odpowiedzialne za programowanie i wdrażanie instrumentów wsparcia publicznego. Badania prowadzone w ramach perspektywy strony systemowej były ukierunkowane w szczególności na:

- ocenę instrumentów inżynierii finansowej stosowanych województwie mazowieckim w perspektywie 2007-2013,
- opracowanie przy udziale doradców inwestycyjnych, na podstawie informacji przekazanych przez Zamawiającego, Strategii Inwestycyjnej w zakresie wdrażania instrumentów finansowych.

W niniejszym badaniu do przedstawicieli strony systemowej zaliczono przedstawicieli:

- Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego,
- Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych.

Badania wśród przedstawicieli strony popytowej miały przede wszystkim charakter jakościowy.

### **Perspektywa ekspercka:**

Perspektywa ekspercka reprezentowana była przez specjalistów, zajmujących się problematyką finansowania działalności gospodarczej, źródeł i typów takiego finansowania, w tym źródeł finansowania tworzonych w ramach polityk wsparcia publicznego oraz instrumentów finansowych. Perspektywę tę tworzą również eksperci Wykonawcy. Badania wśród przedstawicieli strony eksperckiej miały przede wszystkim charakter jakościowy.

Poniższa tabela prezentuje wartości zrealizowanych prób badawczych w podziale na poszczególne metody:

**Tabela 1. Wykorzystane w badaniu metody oraz wielkości zrealizowanych prób badawczych**

Metoda	Zrealizowana próba
<b>Metody jakościowe</b>	
Indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami IZ RPO WM, MJWPU	9
wywiad z przedstawicielem Mazowieckiej Agencji Energetycznej	1
wywiadu z przedstawicielem Agencji Rozwoju Mazowsza	3
Wywiad z przedstawicielem BOŚ Bank	1
Wywiady z przedstawicielami NFOSIGW	2
Wywiady z przedstawicielami WFOSIGW	1
Wywiady z pośrednikami finansowymi	11
Wywiady z ekspertami z zakresu instrumentów finansowych	5
Wywiady pogłębione z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców oraz instytucji otoczenia biznesu	10
Wywiady z podmiotami korzystającymi ze wsparcia zwrotnego w ramach działania 4.3 RPO WM	5
Wywiady z podmiotami, które otrzymały wsparcie zwrotne z działania 5.2 RPO WM	5
Wywiady telefoniczne z NGO i LGD	20
Zogniskowany wywiad grupowy	1
<b>Metody ilościowe</b>	
Ankieta CATI na reprezentatywnej próbie firm z terenu województwa mazowieckiego	600
Ankieta CATI z ostatecznymi odbiorcami wsparcia w działaniu 1.4 RPO WM 2007-2013	250
Ankieta CAWI/CATI z beneficjentami RPO WM 2007-2013	1.5- 193

	1.8- 11 2.3- 67 4.2-23 4.3 (OZE)-18 4.3 (termomodernizacja)-21 5.1-6 5.2- 20
Ankieta CAWI/CATI z podmiotami nieskutecznie ubiegającymi się o wsparcie w ramach RPO WM 2007-2013	1.5- 172 2.3- 40 4.2-22 4.3 (OZE)-24 4.3 (termomodernizacja)- 54 5.2 - 19
CATI z firmami działającymi w obszarze produkcji energii w tym przedsiębiorstwami energetycznymi	71
Ankieta CATI z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego	Ankieta dotycząca priorytetów 4a, 4c, 4e- 158 Ankieta dotycząca priorytetu 6a- 134 Ankieta dotycząca priorytetu 9b- 120
Ankieta CAWI/CATI ze spółdzielniami mieszkaniowymi/wspólnotami mieszkaniowymi z terenu Mazowsza	154

Źródło: Opracowanie własne



## IV. LUKA FINANSOWA W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM

Niniejsze opracowanie stanowi syntezę analizy luki finansowania przedsiębiorstw w województwie mazowieckim. Analizę przeprowadzono w trzech wymiarach opartych na coraz mniejszych liczebnościach badanych przedsiębiorstw. W pierwszej kolejności określono ogólne rozmiary niedopasowania finansowania w grupie małych i średnich przedsiębiorstw. W analizie nie uwzględniono dużych podmiotów ze względu na inne przyczyny trudności w dostępie do kapitału. Badanie oparto na statystykach GUS. Ze względu na rodzaj danych pierwotnych możliwe było oszacowanie luki w zakresie finansowania dłużnego. Skoncentrowano się wyłącznie na grupie przedsiębiorstw inwestujących, dlatego wyznaczona wartość jest de facto luką inwestycyjną. Problem niedostatecznej informacji na temat trudności finansowania MŚP w województwie mazowieckim rozwiązano dzięki zastosowaniu modelu AFN. Analiza wyników otrzymanych na podstawie modelu AFN umożliwiła określenie zarówno luki kapitału obcego, jak i własnego w odniesieniu do całości aktywów oraz – środków trwałych. Uzyskane wyniki pozwoliły na określenie zarówno luki inwestycyjnej jak i luki finansowania. Badanie zrealizowano niestety kosztem ograniczenia liczebności analizowanej grupy podmiotów i koniecznością ekstrapolacji wyników. Zarówno badanie statystyki GUS, jak i modelu AFN nie dostarczyły zadowalających informacji na temat cech jakościowych obserwowanej luki finansowania. Z tego względu analizę uzupełniono badaniem ankietowym na próbie przedsiębiorstw dotkniętych luką. Warto podkreślić, że mimo diametralnie różnych sposobów analizy problemu luki uzyskano stosunkowo zbieżne wskazania, co podnosi wiarygodność prezentowanych wyników.

### Luka finansowania i luka inwestycyjna - badanie statystyki GUS

W 2013 roku w województwie mazowieckim powstało 65232 podmiotów gospodarczych – przedsiębiorstw i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. W perspektywie 2005-2013 przeciętna wartość nowopowstałych podmiotów wynosi 54051.<sup>13</sup> W grupie nowych podmiotów przeciętnie 80% to osoby fizyczne podejmujące działalność gospodarczą. W strukturze wielkości podmiotów gospodarczych województwa mazowieckiego mikroprzedsiębiorstwa stanowią przeciętnie ok. 96%, małe przedsiębiorstwa 2,8%, natomiast średnie 0,93%. Przyjmując, że rozkład wielkościowy przedsiębiorstw odpowiada strukturze nowozakładanych podmiotów można wyliczyć, iż rocznie średnio na ok. 11356 nowopowstałych przedsiębiorstw 10902 to mikrofirmy. **Roczną grupę nowych podmiotów można oszacować zatem na 54051, z czego 42695 to osoby fizyczne podejmujące działalność gospodarczą (80%), a 10902 to przedsiębiorstwa zatrudniające do 9 osób.** Obserwując zjawisko zakładania nowych podmiotów gospodarczych można zauważyć, że podlega ono w województwie stosunkowo stabilnym zmianom. Obserwuje się roczny przyrost rzędu 5000 przedsiębiorstw.

Firmy nowopowstałe to nie tylko podmioty stworzone od podstaw. Zdarza się, że powstają one w wyniku przekształcenia innego, już istniejącego przedsiębiorstwa. Obserwuje się wówczas jedynie przesunięcie kapitału z jednego bytu prawnego do innego. Z tego powodu na podstawie danych GUS skorygowano liczbę nowych podmiotów o te już istniejące. Miało to na celu wskazanie faktycznego rocznego popytu na kapitał powstających przedsiębiorstw i jednoosobowych działalności gospodarczych. Otrzymana w ten sposób **grupa jednostek, to 41735 osób fizycznych i 10476 przedsiębiorstw.**

W celu wyznaczenia luki finansowania dla przedsiębiorstw jednorocznych, najbardziej narażonych na trudności związane z pozyskaniem kapitału, obliczenia przeprowadzono dla dwóch zbiorowości – dwuletniej i rocznej. Założono bowiem, że niedobór finansowania może dotyczyć zarówno podmiotów

---

<sup>13</sup> W badaniu wykorzystano średnie, które miały co najmniej zadowalające cechy reprezentatywności. 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.

rozpoczynających działalność, jak i tych, którym udało się przetrwać pierwszy rok funkcjonowania. Okres powyżej dwóch lat, w którym podmiot wciąż dotknięty jest trudnościami finansowania wydaje się dostatecznie długi, aby zweryfikować zdolność przedsiębiorstwa do przetrwania. W przypadku dwuletniej zbiorowości konieczne było skorygowanie liczby nowopowstałych przedsiębiorstw o przeciętny współczynnik przeżywalności rocznej. **Populacja dwuletnia to 73578 osób fizycznych i 18396 mikroprzedsiębiorstw.**

Przeprowadzone badanie wykorzystuje poziom zapotrzebowania na kredyt w oparciu o dane GUS. Z badań nad nowopowstałymi podmiotami wynika, że średnio 28% osób fizycznych i 35% osób prawnych podejmuje działalność inwestycyjną. Jest to zatem potencjalna grupa dotknięta niedoborem kapitału na działalność rozwojową. 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%). **Zapotrzebowanie na kredyt w pierwszym roku dotyczy zatem 2652 podmiotów inwestujących i 1483 nieaktywnych w tym zakresie.**

Przytoczone badanie GUS pozwala ustalić także odsetek podmiotów deklarujących trudności z dostępem do kredytu. W przypadku osób fizycznych jest to 33% dla podmiotów jednorocznych i 31% dla tych, które funkcjonują dwa lata. W grupie osób prawnych wartości te wynoszą odpowiednio – 34% i 44%. Przeciętną wartość finansowania przydzielonego nowopowstałym przedsiębiorcom w Polsce (IBS, Coffey, 2014, s. 102) oszacowano na 35 tys. zł – jako średnią z lat 2005-2013, przy urealnieniu wartości pieniężnych CPI do cen z 2013 r. Z danych Polskiego Związku Funduszy Pożyczkowych wynika, że województwo mazowieckie charakteryzuje się bardzo niską przeciętną wartością pożyczek udzielonych MŚP (50 tys. zł., z czego około 25% kierowane jest do nowych podmiotów) (PZPF, 2014). Na podstawie raportu za 2013 wyznaczono tę wartość na poziomie 12,7 tys. zł. Dane PZPF dotyczą jednak ostatnich lat, nie uwzględniają więc sugerowanego w badaniu IBS wzrostu przeciętnej wartości pozyskanego wsparcia bezzwrotnego. Ponadto w regionie funkcjonuje znacznie wyższa liczba przedsiębiorstw niż w innych regionach kraju. Z tego względu średnia PZPF wydaje się zbyt niska. W obliczu tak dużego zróżnicowania średniej wartość pożyczki/kredytu najbardziej wiarygodne wydają się wielkości, które wystąpiły w poprzedniej wersji RPO WP ramach działania 1.4. Na podstawie danych o poziomie finansowania zwrotnego mazowieckich mikroprzedsiębiorstw oraz liczby zawartych umów wyznaczono **przeciętną wartość finansowania przydzielonego nowopowstałym przedsiębiorcom w województwie mazowieckim jako 94,5 tys. zł. Wartość ta jest spójna z oceną RPO WP 2007-2013 zaprezentowaną w rozdziale 5 raportu.**

Wykorzystując różne kategorie podmiotów dotkniętych niedoskonałościami rynku uzyskano wartość luki finansowania w bardzo szerokim spektrum. **W ujęciu jednorocznym najniższy wymiar luki to 46,3 mln zł. Dotyczy to przedsiębiorstw, które nie podejmują działalności inwestycyjnej, ale wykorzystują kredyt do rozpoczęcia działalności (luka finansowania). Jeśli podmiot realizuje inwestycje wartość luki zwiększa się o 83 mln zł (luka inwestycyjna).** 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 wyznaczenie jak duża jest grupa podmiotów finansujących się długiem i dostrzegających trudności z tym związane. Łączna luka w tym wymiarze wynosi 129,3 mln zł i należy ją potraktować jako minimalny wymiar problemu niedoboru kapitału firm rozpoczynających działalność. W ujęciu dwuletnim jego wartość wzrasta do 233,6 mln zł.

Wydaje się, że większą wiarygodność należy przypisać wynikom uzyskanym dla przedsiębiorstw inwestujących. Są to potencjalni kredytobiorcy, którzy z powodu trudności nie skorzystali z długu. Jest prawdopodobne, że część z nich nie otrzymała finansowania mimo starań lub się o nie ubiegała w przekonaniu, że nie przyniesie to pozytywnego rezultatu. Ta grupa wydaje się szczególnie istotnym adresatem potencjalnego wsparcia. **Luka inwestycyjna dla tych przedsiębiorstw w ujęciu rocznym wyniosła prawie 487 mln zł, w dwuletnim – ponad 813,6 mln zł.**

Aby zweryfikować powyższe wartości wyznaczono także **lukę zgodnie z koncepcją zaproponowaną przez P. Tamowicza.** W ujęciu oryginalnym jej wartość wyniosła ponad 1,38 mld zł. Wykorzystane do kalkulacji luki podejście zmodyfikowano uwzględniając w szacunkach tylko przedsiębiorstwa inwestujące. Wówczas luka zmniejszyła się istotnie do 411 mln rocznie. To dużo

bardziej wiarygodny wynik, gdyż odnosi się do podmiotów wykazujących faktyczne zapotrzebowanie na finansowanie zwrotne. Należy podkreślić, że powyższe szacunki sporządzono przede wszystkim dla celów określenia potencjalnego wsparcia młodych podmiotów gospodarczych. Dwuletni okres analizy służy wyłącznie ilustracji odsetka tzw. „przeżywalności przedsiębiorstw”, który może być wykorzystany do wyznaczenia wartości środków potencjalnie utraconych.<sup>14</sup>

Przedsiębiorstwa, które mogą być dotknięte niedoborem kapitału na inwestycje to nie tylko te, o krótkim czasie funkcjonowania. Do oszacowania ogólnej liczby podmiotów z województwa mazowieckiego wykorzystano statystyki BDL dotyczące podmiotów z tego obszaru Polski w latach 2008-2012. Korzystając z tych samych danych GUS oszacowano udział przedsiębiorstw, które korzystają z kredytu. Liczbę przedsiębiorstw dotkniętych luką określa różnica pomiędzy liczbą podmiotów deklarujących ograniczony dostęp do kredytu a liczbą tych, którzy stosują kredyt w działalności inwestycyjnej. Jest to więc grupa przedsiębiorstw, która potrzebuje finansowania zwrotnego, ale z określonych powodów go nie uzyskała.

**Luką finansowania długiem łącznie dotkniętych jest nieco ponad 30 tys. podmiotów mazowieckiego sektora MŚP, z czego prawie 29 tys. to mikroprzedsiębiorstwa, 948 to małe przedsiębiorstwa, a 290 to podmioty średnie<sup>15</sup>.**

Analogicznie wyznaczono wartość luki finansowania długiem przedsiębiorstw w województwie mazowieckim. W oparciu o dane GUS dotyczące nakładów na działalność inwestycyjną w latach 2008-2012, określono ich przeciętny poziom w poszczególnych grupach wielkościowych przedsiębiorstw. W oparciu o te same statystyki, które wykorzystano dla oszacowania liczby przedsiębiorstw dotkniętych luką, wyznaczono jej wartość (tab. 1).

**Łącznie luka finansowania długiem mazowieckich MŚP wynosi 1,63 mld zł, z czego ponad 809 mln zł dotyczy mikro i małych firm. 482 mln zł**

<sup>14</sup> Dwuletni okres analizy nawiązuje także do przedstawionego w dalszej części raportu badania zapotrzebowania na kapitał za pomocą modelu AFN. Specyfika tego rozwiązania wymaga testowania wartości luki finansowej w okresie co najmniej dwuletnim, co ogranicza zasób informacji na temat tej warstwy wielkościowej przedsiębiorstw. Nie oznacza to bynajmniej, że luka finansowania nie dotyczy przedsiębiorstw o dłuższym czasie funkcjonowania.

<sup>15</sup> Należy zauważyć, że pomimo ujmowania w piśmiennictwie średnich przedsiębiorstw jako dotkniętych luką finansową (zob. Gualandri E., Venturelli V. (2008), *Assesing and Measuring The Equity Gap and The Equity Requirements for Innovative SMEs*, CEFIN Working Papers No. 7; Józwiak-Mijał M. (2005), *Luka Macmillana a znaczenie średnich przedsiębiorstw dla gospodarki*, w: „Studia i Materiały. Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego” nr 1; Tamowicz P. (2007), *Zapotrzebowanie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) na finansowanie kapitałem private equity/venture capital (PE/VC)*, Ministerstwo Gospodarki, Gdańsk), zakres występowania niedoskonałości rynku w tej warstwie wielkościowej podmiotów wydaje się bardziej ograniczony niż w przypadku mniejszych przedsiębiorstw. Występujące niedobory w dostępie do finansowania mają swoje korzenie w asymetrii informacji, jednak natura trudności jest inna. Wynika ona z ograniczenia w dostępie do kapitału dla przedsiębiorstw dojrzałych, a więc obecności na rynku kapitałowym. Nie bez znaczenia jest także pojawiający się problem agencji. Skutkiem tego może być nieoptymalny poziom inwestycji średnich przedsiębiorstw. Teoretyczną ilustracją tego problemu jest udowodniona w praktyce teoria hierarchii finansowania (pecking order theory, zob. Myers S.C., Majluf N.S. (1984), *Corporate Financing and Investment Decisions When Firms Have Information That Investors Do Not Have*, „Journal of Financial Economics”, Vol. 13, Issue 2). Jej ważnymi rozwinięciami dowodzącymi trudności finansowania firm dojrzałych są koncepcje dowodzące niesymetrycznego ryzyka ponoszonego w czasie inwestycji przez właścicieli oraz wierzycieli. Do najważniejszych teorii z tej grupy zaliczana jest hipoteza substytucji aktywów (zob. R.C. Green (1984), *Investment Incentives, Debt, and Warrants*, „Journal of Financial Economics”, Vol. 13, s. 115-136); hipoteza błędnego pomiaru ryzyka (zob. M.J. Brennan, E.S. Schwartz (1988), *The Case For Convertibles*, „Journal of Applied Corporate Finance”, Vol. 1, Issue 2, s. 55-64); hipoteza back-door equity (zob. F.C. Stein (1992), *Convertible bonds as backdoor equity financing*, „Journal of Financial Economics”, Vol. 32, Issue 1, s. 2.) oraz hipoteza finansowania sekwencyjnego (zob. D. Mayers (1998), *Why firms issue convertible bonds: The matching of financial and real investment options*, „Journal of Financial Economics”, Vol. 47, s. 83-102). Wszystkie wymienione koncepcje dowodzą ryzyka luki finansowania średnich przedsiębiorstw, jednak w oparciu o inne przesłanki. Z tego względu wnioski sformułowane w dalszej części raportu mimo sumarycznego ujęcia problemu luki finansowania ujmują średnie przedsiębiorstwa oddzielnie wobec reszty mazowieckiego sektora MŚP.

przypada na mikroprzedsiębiorstwa, prawie 327 mln zł na małe podmioty, a ponad 823 mln zł na średnie firmy.

Uzyskane rezultaty należy traktować jako **dolną granicę luki finansowania inwestycji 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 w strukturze kapitałowej przedsiębiorstwa.

**Tabela 2. Wartość luki finansowania inwestycji przedsiębiorstw sektora MŚP województwa mazowieckiego (w tys. zł)**

Podmiot	Nakłady inwestycyjne	Dotknięci trudnościami (1)	Stosujący kredyt (2)	Luka finansowania (1) – (2)
0-9	4 913 756,25	1 580 264,01	1 097 733,15	482 530,86
10-49	3 020 699,75	982 331,56	655 491,85	326 839,71
50-249	7 606 927,50	2 473 772,82	1 650 703,27	823 069,56
<b>MŚP</b>	<b>15 541 383,50</b>	<b>5 036 368,39</b>	<b>3 403 928,26</b>	<b>1 632 440,13</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

## Wartość luki finansowania - badanie modelem 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 5691 mikro, małych i średnich przedsiębiorstw z województwa mazowieckiego, dla których możliwe było skompletowanie danych finansowych, wyodrębniono do badania przedsiębiorstwa w fazie wzrostu, czyli takie, które w 2012 roku zrealizowały wzrost przychodów ze sprzedaży. Stanowiły one 53% przedsiębiorstw wyodrębnionych do badania (n=2994). Szczegółowej analizie zostały poddane wyniki z 2012 roku, ostatniego z dostępnym kompletem danych finansowych.

Próba składała się z 1045 średnich firm (43%), 2176 małych (38%) oraz 2470 mikro (18%), wartości prezentuje tab. 2. Biorąc pod uwagę liczebność całej populacji przedsiębiorstw w województwie mazowieckim można uznać reprezentatywność badanej próby w obrębie firm średnich oraz małych (tab. 3). Pomimo niskiej reprezentatywności próby mikro firm (tylko 0,8% firm z dodatnią stopą wzrostu sprzedaży w całej populacji tych firm, a 0,21% firm z zapotrzebowaniem na kapitał – wyniki tab. 3) można podjąć próbę uogólnienia wyników badań ze względu na dużą liczebność próby.

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 finansowego<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Model AFN szerzej opisany w: E.F. Brigham, L.C. Gapenski, *Zarządzanie Finansami*, PWE, Warszawa 2000, t.2, s. 84-88.

(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 2011 roku, zatem po 2012 roku były to firmy przynajmniej dwuletnie.

Analizę zapotrzebowania na kapitał, przeprowadzoną na poniższej próbie przedsiębiorstw, należy traktować jako uzupełniającą do podstawowego badania luki inwestycyjnej, 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. 3.

**Tabela 3. Liczebność i struktura próby MŚP w województwie mazowieckim w 2012 r.**

Podmiot	Liczba	Struktura
0-249	5691	100%
0-9	2470	18%
10-49	2176	38%
50-249	1045	43%
Firmy z dodatnią stopą wzrostu sprzedaży, w tym:	2994	53%
- z zapotrzebowaniem na dodatkowy kapitał	1620	54%
- z nadwyżką środków	1374	46%
Średnie firmy z dodatnią stopą wzrostu sprzedaży	565	54%
- w tym z zapotrzebowaniem na dodatkowy kapitał	349	33%
Małe firmy z dodatnią stopą wzrostu sprzedaży	1153	53%
- w tym z zapotrzebowaniem na dodatkowy kapitał	667	31%
Mikrofirmy z dodatnią stopą wzrostu sprzedaży	1276	52%
- w tym z zapotrzebowaniem na dodatkowy kapitał	604	24%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Marszałek J., Daszyńska-Żygadło K., *Analiza zapotrzebowania na finansowanie działalności rozwojowej MŚP w Polsce w latach 2009-2012, Nauki o Finansach nr 3/2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 48-61.*

**Tabela 4. Reprezentacja firm z zapotrzebowaniem na dodatkowy kapitał w próbie oraz populacji firm województwa mazowieckiego w 2012 r.**

Podmiot	$n_c$	$n_s$	$n_s/n_c$	N	$n_s/N$
<b>0-9</b>	2470	604	24,45%	293 790	0,21%
<b>10-49</b>	2176	667	30,65%	8 757	7,62%
<b>50-249</b>	1045	349	33,40%	2684	13,00%
<b>0-249</b>	5691	1620	28,47%	305 231	0,53%

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

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Marszałek J., Daszyńska-Żygadło K., *Analiza zapotrzebowania na finansowanie działalności rozwojowej MŚP w Polsce w latach 2009-2012, Nauki o Finansach nr 3/2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 48-61.*

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 wzrastają 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 zatrzymanego<sup>17</sup>. 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/E, 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 – 46% całej próby firm o dodatniej stopie wzrostu sprzedaży w 2012 r. Wśród mikrofirm było to 53%, małych – 42%, a średnich tylko 38%. Dowodzi to faktu, że przeciętnie 46% 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 5. Podstawowe zależności kształtujące zapotrzebowanie na finansowanie i dodatkowy kapitał w modelu AFN<sup>18</sup>**

Podmiot	wzrost S 2012	AO/S 2012	AO/S 2011	L*/S 2011	AT/AO 2012	AT/AO 2011	D/KW 2012	D/KW 2011	D/AO 2012	D/AO 2011
<b>0-9</b>	23,4%	0,86	0,97	0,24	0,26	0,25	1,90	3,13	0,22	0,23
<b>10-49</b>	20,2%	2,11	2,31	0,36	0,36	0,36	1,83	3,38	0,22	0,22
<b>50-249</b>	18,9%	1,87	1,81	0,33	0,40	0,40	2,02	2,42	0,20	0,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Marszałek J., Daszyńska-Żygadło K., *Analiza zapotrzebowania na finansowanie działalności rozwojowej MŚP w Polsce w latach 2009-2012*, *Nauki o Finansach* nr 3/2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 48-61.

W próbie przedsiębiorstw o dodatnim tempie zmian przychodów ze sprzedaży najwyższą dynamiką charakteryzowały się mikroprzedsiębiorstwa (tab. 5), wykazywały również najniższą kapitałochłonność spośród badanych grup. Równocześnie była to grupa, dla której aż w 76% dominującą działalnością była działalność usługowa wg klasyfikacji PKD. Najwyższą kapitałochłonność wykazały małe firmy przy 27% udziale działalności produkcyjnej. Analizując poziom zadłużenia badanych przedsiębiorstw można zauważyć zbliżoną relację oprocentowanych zobowiązań do aktywów ogółem w każdej grupie, poziom wykorzystania długu do finansowania działalności można uznać za stosunkowo niski. Należy również zauważyć, że poziom kapitałochłonności jest ponad dwukrotnie wyższy w przypadku małych i średnich firm w porównaniu z mikro firmami. Wskazuje to w pośredni sposób na większe zapotrzebowanie na inwestycje w aktywa w relacji do zrealizowanego 1 zł przychodów ze sprzedaży w firmach małych i średnich niż w mikro. Relacja krótkoterminowych zobowiązań nieoprocentowanych do przychodów ze sprzedaży jest najwyższa w grupie małych firm.

<sup>17</sup> W przypadku MŚP w badaniu przyjęto, że cały zysk z roku poprzedniego jest przenoszony na zysk zatrzymany i reinwestowany w przedsiębiorstwie.

<sup>18</sup> Skrótów stosowane w tabeli: 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.

**Tabela 6. Analiza teoretycznej luki finansowania dla próby dotycząca aktywów ogółem**

Podmiot	Łącznie zapotrzebowanie na finansowanie aktywów (w tys. zł)	Łącznie luka finansowa (w tys. zł)	Przeciętne zapotrzebowanie na finansowanie aktywów (w tys. zł)	Przeciętna luka finansowania (w tys. zł)	D/AO	luka długu (w tys. zł)	Luka kapitału własnego (w tys. zł)
<b>0-9</b>	391 028	207 566	306	344	23%	47 675	159 891
<b>10-49</b>	1 312 195	817 673	1 138	1 226	22%	183 282	634 391
<b>50-249</b>	1 408 876	983 538	2 494	2 818	21%	203 399	780 139
<b>0-249</b>	3 112 100	2 008 777				434 357	1 574 421

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Marszałek J., Daszyńska-Żygadło K., *Analiza zapotrzebowania na finansowanie działalności rozwojowej MŚP w Polsce w latach 2009-2012*, *Nauki o Finansach* nr 3/2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 48-61.

Kluczowa dla celu niniejszego opracowania jest analiza wyników zawartych w tab. 6. Model AFN określa potencjalne wielkości zapotrzebowania na finansowanie wzrostu aktywów przedsiębiorstwa oraz zapotrzebowania na dodatkowy kapitał, które mogłyby 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 łącznie luka wynikająca z braku finansowania dłużnego jak i udziałowego.

Łącznie dla wszystkich przedsiębiorstw w próbie realizujących wzrost przychodów ze sprzedaży w 2012 roku niezrealizowane zapotrzebowanie na finansowanie wzrostu aktywów ogółem wyniosło 3,112 mld 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 luka finansowania wyniosła 2,01 mld zł w 2012 r. Dla mikroprzedsiębiorstw łączna luka wyniosła 207,6 mln zł, dla małych - 817,7 mln zł, a dla średnich – 983,5 mln zł. Przeciętnie na mikroprzedsiębiorstwo luka wynosiła 344 tys. zł, na małe – 1,2 mln zł, natomiast na średnie przedsiębiorstwo – 2,8 mln zł.**

Dodatkowo, na podstawie średnich wartości wskaźnika zadłużenia (D/AO) (biorącego pod uwagę tylko zobowiązania oprocentowane) oszacowano lukę długu oraz lukę kapitału własnego dla 2012 roku dla próby badanych przedsiębiorstw. Łączna luka długu dla całej próby wyniosła 434,4 mln zł, natomiast luka kapitału własnego – 1,6 mld 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 i skorygowano poziom luki finansowania. Podobnie jak w przypadkach finansowania aktywów ogółem oszacowano również lukę długu oraz lukę kapitału własnego dla 2012 roku dla próby badanych przedsiębiorstw. Wyniki obliczeń prezentuje tabela 7.

**Tabela 7. Luka długu i kapitału własnego dotycząca finansowania środków trwałych dla próby**

Podmiot	AT/AO	Luka finansowania (w tys. zł)	Przeciętna luka finansowania (w tys. zł)	D/AO	Luka długu dla próby (w tys. zł)	Luka kapitału własnego dla próby (w tys. zł)
0-9	25,44%	52 804	87	23%	12 128	40 675
10-49	35,84%	293 040	439	22%	65 685	227 355
50-249	39,87%	392 149	1 124	21%	81 098	311 051
0-249		737 993			158 911	579 081

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Marszałek J., Daszyńska-Żygadło K., *Analiza zapotrzebowania na finansowanie działalności rozwojowej MŚP w Polsce w latach 2009-2012*, *Nauki o Finansach* nr 3/2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 48-61.

Mikroprzedsiębiorstwa w województwie mazowieckim posiadały w strukturze aktywów ogółem 25,44% środków trwałych, natomiast przedsiębiorstwa małe – 35,84%, a średnie – 39,87%. Na tej podstawie ustalono, że luka finansowania oznaczająca niezrealizowany popyt na finansowanie środków trwałych w próbie mikroprzedsiębiorstw wynosiła w 2012 roku około 52,8 mln zł, w małych – 293 mln zł, a w średnich – 392 mln zł. Przeciętnie na przedsiębiorstwo oznaczało to lukę na poziomie 87 tys. zł w przypadku mikro firm, 439 tys. zł dla małych firm i 1,1 mln zł w przypadku firm średnich.

Następnie przyjmując wskaźnik zadłużenia oszacowany na poziomie 23% dla mikro firm otrzymano lukę długu dla próby w wysokości 12,1 mln zł oraz lukę dla kapitału własnego w wysokości 40,7 mln zł. W przypadku firm małych oszacowany wskaźnik zadłużenia jest nieznacznie niższy niż w przypadku mikro firm i wynosi 22%. Przy takim założeniu luka długu dla próby wynosi 65,7 mln zł, a dla kapitału własnego 227,4 mln zł. Firmy średnie charakteryzowały się niższym przeciętnym poziomem zadłużenia w wysokości 21%, co oznaczało lukę długu dla próby w wysokości 81,1 mln zł, a kapitału własnego 311,1 mln zł. Łączna luka finansowania przeznaczona na potencjalne sfinansowanie środków trwałych dla próby została oszacowana na poziomie 738 mln zł.

Na następnym etapie badania przeprowadzono ekstrapolację luki finansowania na całą populację MŚP w województwie mazowieckim 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 2012 roku. Wyniki analizy dotyczącej finansowania aktywów ogółem prezentuje tabela 8.

**Tabela 8. Roczna luka długu i kapitału własnego dotycząca finansowania aktywów ogółem dla populacji MŚP w województwie mazowieckim w 2012 r.**

Podmiot	Ważona luka finansowania dla populacji (w tys. zł)	D/AO	Luka długu dla populacji (w tys. zł)	Luka kapitału własnego dla populacji (w tys. zł)
0-9	848 822	23%	194 963	653 859
10-49	2 667 551	22%	597 934	2 069 617



50-249	2 944 978	21%	609 032	2 335 945
10-249	6 461 351		1 401 930	5 059 421

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Marszałek J., Daszyńska-Żygadło K., Analiza zapotrzebowania na finansowanie działalności rozwojowej MŚP w Polsce w latach 2009-2012, Nauki o Finansach nr 3/2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 48-61.

**Łączną lukę finansowania dotyczącą wyłącznie inwestycji w środki trwałe dla populacji firm mikro, małych i średnich oszacowano na poziomie ponad 2,4 mld zł, w tym mikrofirmy – 215,9 mln zł, małe firmy – 956 mln zł, średnie firmy – 1,2 mld zł.**

Tabela 9 prezentuje wyniki badania analogicznego do prezentowanych w tabeli 8 jednak dotyczy wyłącznie finansowania inwestycji w środki trwałe.

**Tabela 9. Luka długu i kapitału własnego dotycząca finansowania środków trwałych dla populacji**

Podmiot	Ważona luka finansowania dla populacji (w tys. zł)	D/AO	Luka długu dla populacji (w tys. zł)	Luka kapitału własnego dla populacji (w tys. zł)
0-9	215 936	23%	49 598	166 338
10-49	956 006	22%	214 290	741 716
50-249	1 174 199	21%	242 829	931 370
0-249	2 346 141		506 716	1 839 425

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Marszałek J., Daszyńska-Żygadło K., Analiza zapotrzebowania na finansowanie działalności rozwojowej MŚP w Polsce w latach 2009-2012, Nauki o Finansach nr 3/2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 48-61.

Do ekstrapolacji luki na cały siedmioletni okres programowania 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 obciążone bardzo dużym prawdopodobieństwem błędu. Przyjęcie założenia o braku zmian obniża ryzyko popełnienia błędu, a przynajmniej ogranicza go istotnie.

**Na podstawie ekstrapolacji uzyskano łączną lukę kapitału własnego na poziomie 12,9 mld zł, z czego na mikrofirmy przypada 1,2 mld zł, na małe przedsiębiorstwa przypada 5,2 mld zł, a na średnie – 6,5 mld zł. Łączna luka długu dla wszystkich kategorii wielkościowych wynosi 3,6 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.

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 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 mazowieckim duża liczebność całej próby, a także poszczególnych kategorii wielkościowych przedsiębiorstw, może gwarantować reprezentatywność przeprowadzonego badania.

## Wartość luki finansowania - podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych analiz wyznaczono kilka wariantów wartości luki finansowania mazowieckich przedsiębiorstw w obszarze finansowania własnego i obcego. Do badania przyjęto założenie, że luką finansowania mogą być dotknięte nie tylko firmy w fazie koncepcyjnej i na etapie rozruchu (start-up), ale również inne firmy należące do każdej z kategorii firmy mikro, małych i średnich znajdujące się w fazie rozwoju i ekspansji<sup>19</sup>. W wielu opracowaniach dotyczących kategorii luki kapitałowej czy luki finansowania nie ogranicza się analizy do przedsiębiorstw mikro i małych, a mówi się o całej grupie MŚP jako potencjalnych podmiotach dotkniętych tym zjawiskiem<sup>20</sup>. Decyzja o wyborze konkretnej wartości powinna być podyktowana przesłankami wsparcia danej grupy podmiotów. W przypadku pomocy publicznej obejmującej **wszystkie potencjalne przedsiębiorstwa luka dla sektora MŚP wynosi od 1,63 mld do 6,46 mld zł rocznie**. Przedział ten jest bardzo szeroki. Należy zauważyć, że jego dolna wartość dotyczy wyłącznie niezaspokojonego popytu na kredyt bankowy przedsiębiorstw inwestujących. Dotyczy to zatem instrumentów o charakterze zwrotnym. Dwa niezależne metodologicznie i oparte na różnych źródłach danych badania wskazują **na roczną lukę finansowania o wartości około 1,5 mld zł**. Za przyjęciem tej wartości jako najbardziej wiarygodnej przemawiają następujące przesłanki. Po pierwsze zarówno w modelu AFN, jak i badaniu GUS uwzględnia się wyłącznie przedsiębiorstwa posiadające perspektywy rozwoju, związane ze wzrostem sprzedaży oraz zwerbalizowanymi planami inwestycyjnymi. Nie jest to zatem luka o charakterze deklaracyjnym, podatna na przeszacowanie. Po drugie proponowana wielkość dotyczy wyłącznie finansowania dłużnego, co wprost trudności mikro i małych przedsiębiorstw w zakresie zabezpieczenia nowych zobowiązań oraz skłonności sektora bankowego do wsparcia tej grupy podmiotów. Po trzecie jest to wielkość uśredniona, która silnie zakorzeniona jest na dotychczasowej aktywności inwestycyjnej mazowieckich przedsiębiorstw w ostatnich latach. Odnosi się zatem do istniejących doświadczeń w tym zakresie. Wreszcie, po czwarte uzyskany rezultat jest zbliżony z wynikami wyznaczonymi diametralnie różnymi metodami i w oparciu o różne źródła danych. Badanie GUS dotyczy wszystkich inwestujących przedsiębiorstw MŚP województwa mazowieckiego. Model AFN opiera się na reprezentatywnej grupie podmiotów, wobec której możliwe było przeprowadzenie analizy finansowej wykorzystującej sprawozdania finansowe dostępne w Krajowym Rejestrze Sądowym. **W obliczu powyższych argumentów wartość rocznej luki finansowania dla małych i mikroprzedsiębiorstw na poziomie ok. 800 mln zł wydaje się uzasadniona**. W przypadku przedsiębiorstw średnich wartość niedoboru kapitału waha się pomiędzy 600 a 700 mln zł rocznie. Niższa wartość wynikająca z modelu AFN może być skutkiem

W przypadku górnej wartości przedziału luki, dodatkowe 5 mld zł (w tym 2,6 mld zł dla małych i mikroprzedsiębiorstw) to hipotetyczne zapotrzebowanie na kapitał własny. Takie wyniki zostały uzyskane na podstawie przeciętnej oszacowanej relacji długu do kapitału własnego przy założeniu utrzymania struktury finansowania. W obliczu możliwości wykorzystania nowych atrakcyjnych

<sup>19</sup> Por. [http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter\\_86196.asp?soid=CF679A5B068C49DB9D35B5D24EFFB544](http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86196.asp?soid=CF679A5B068C49DB9D35B5D24EFFB544)

<sup>20</sup> Por. [https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/ifs/sw/Documents/MRR\\_Publikacja\\_MIIF.pdf](https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/ifs/sw/Documents/MRR_Publikacja_MIIF.pdf).

instrumentów zwrotnych ta relacja może się zmienić. Jednak część opracowania dotycząca luki kapitału własnego została przygotowana z wykorzystaniem modelu, który zakłada stałość pewnych relacji (por. założenia do modelu w załączniku nr 1), co może ograniczać wiarygodność jego wskazań. Ze względu na specyfikę finansowania mazowieckich przedsiębiorstw, w bardzo niewielkim stopniu wykorzystujących kapitały obce, taki wymiar luki należy traktować jako zdecydowanie przeszacowany. Podmioty w badanym województwie w dużym stopniu korzystają z finansowania własnego. Jest to zgodne z teoretycznymi uwarunkowaniami koncepcji hierarchii finansowania i ma potwierdzenie w polskiej praktyce gospodarczej. Jeśli przyjąć, że teoria tłumaczy preferencje doboru finansowania także w województwie mazowieckim to zaobserwowane preferencje samofinansowania tych podmiotów mają swoje źródło w problemie asymetrii informacyjnej. Większa dostępność instrumentów dłużnych może wówczas zmienić politykę finansowania mazowieckich MŚP, zdeterminować nową strukturę kapitałową i wpłynąć na ich aktywność inwestycyjną. Przyczyn obecnego stanu można doszukiwać się w niedostatecznej rentowności przedsiębiorstw, braku wymaganych zabezpieczeń lub systemowych ograniczeniach finansowania obcego. W kontekście obserwowanego odsetka przedsiębiorstw ze wzrostem sprzedaży wydaje się, że dwie ostatnie przyczyny mogą być szczególnie istotne. Z tego względu należy skoncentrować się na luce długu jako czynniku ograniczającym stosowanie dźwigni finansowej przez mazowieckie podmioty. 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 niezmienniej struktury kapitałowej przedsiębiorstw. Konsekwencją tego, rekomendowany wzrost finansowania za pomocą instrumentów zwrotnych, skutkuje koniecznością proporcjonalnego, bardzo silnego zwiększenia wartości kapitałów własnych. Z tego powodu uzyskana wartość luki finansowania własnego wydaje się przeszacowana, co skłania do przyjęcia wykazanej powyżej wartości luki długu. Dodatkowym argumentem za takim rozwiązaniem jest fakt, że preferencje finansowania mazowieckich przedsiębiorstw mogą się nie zmienić mimo większej dostępności instrumentów dłużnych. Warto dodać, że wykazana luka 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 10.

**Tabela 10. Roczna luka finansowania MŚP województwa mazowieckiego, zestawienie wyników.**

Podmiot	Luka finansowania (w tys. zł)					
	Ujęcie modelowe			Ujęcie statystyczne	Podmioty nowopowstałe	
	Ogółem	Luka kapitału własnego	Luka długu			
<b>0-9</b>	848 822	653 859	194 963	482 531	487 045	
<b>10-49</b>	2 667 551	2 069 617	597 934	326 840		
<b>50-249</b>	2 944 978	2 335 945	609 032	823 070		
<b>MŚP</b>	6 461 351	5 059 421	1 401 930	<b>1 632 440</b>		

Źródło: Opracowanie własne.

Zarówno w przypadku analizy statystyki GUS, jak i modelu AFN uśredniono wyniki historyczne. Pozwoliło to na przyjęcie ostrożnego założenia o braku istotnych wartości wyznaczonej rocznej luki finansowania w przyszłości. Ekstrapolacja uzyskanych rezultatów jest wówczas iloczynem przeciętnej wartości rocznej i liczby lat potrzebnych do prognozy.<sup>21</sup> Dla okresu 2014-2020 luka finansowania została oszacowana

<sup>21</sup> Przyjęta w raporcie metodologia opiera się na wykorzystaniu reprezentatywnych średnich dla co najmniej okresów 5 lat. Obejmują one zatem wpływ RPO WP przynajmniej z okresu 2007-2012. W wielu przypadkach dotyczą też lat wcześniejszych. Wyznaczona przeciętna zawiera więc rewolwing oraz efekt mnożnikowy wsparcia z tego okresu. Przyjmuje się, że wpływ RPO WP 2014-2020 nie będzie istotnie różny od wpływu RPO

poniędzy 11,4 mld zł, a 45,2 mld zł. Należy zauważyć, że w każdym przypadku prognoza została przeprowadzona przy bardzo ostrożnych założeniach: stałości relacji, braku zmian koniunkturalnych oraz braku wzrostu popytu na instrumenty finansowe w wyniku uruchamianego programu wsparcia. Takie podejście ogranicza ryzyko przeszacowania lub niedoszacowania luki w długim okresie wynikające z przyjęcia błędnych założeń. Analogicznie do uprzednio przedstawionej argumentacji, wydaje się **że jej wartość dla przedsiębiorstw województwa mazowieckiego na poziomie ok. 11 mld zł** jest uzasadniona.

**Tabela 11. Luka finansowania MŚP województwa mazowieckiego w perspektywie lat 2014-2020**

Podmiot	Luka finansowania (w tys. zł)					
	Ujęcie modelowe			Ujęcie statystyczne	Podmioty nowopowstałe	
	Ogółem	Luka kapitału własnego	Luka długu			
<b>0-9</b>	5 941 754	4 577 013	1 364 741	3 377 716	3 409 315	
<b>10-49</b>	18 672 857	14 487 319	4 185 538	2 287 878		
<b>50-249</b>	20 614 846	16 351 615	4 263 224	5 761 487		
<b>MŚP</b>	45 229 457	35 415 947	9 813 510	<b>11 427 081</b>		

Źródło: Opracowanie własne.

## Luka finansowania – wyniki badania ankietowego<sup>22</sup>

### **Zapotrzebowanie na kapitał zewnętrzny przedsiębiorstw w województwie mazowieckim**

W okresie ostatnich pięciu lat, w województwie mazowieckim wsparcia zewnętrznego potrzebowało do sfinansowania swojej działalności prawie **60% przedsiębiorstw. Najczęściej ubiegano się o leasing (34%), kredyt (28%) i/lub dotację (20%)**. Mniejsze znaczenie miały jak dotychczas wkład kapitałowy (stosowany przez niespełna 9% firm) oraz pożyczka (7%). Prawie 1/3 ogółu firm (31,5%) podejmując starania o pozyskanie wsparcia zewnętrznego ograniczała się do jednego źródła, 19% - do dwóch, 7% - do trzech, a 2% - 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.

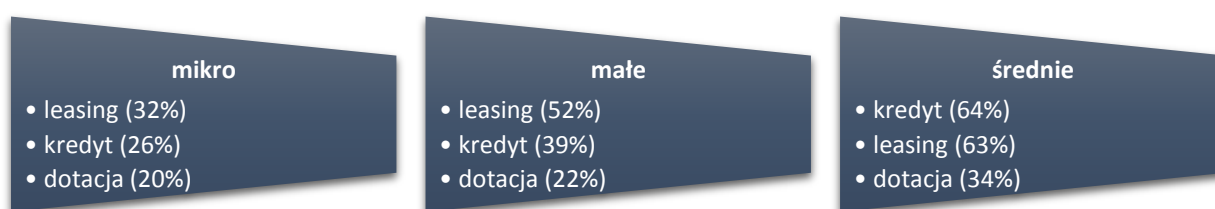
**Zapotrzebowanie na kapitał zewnętrzny zgłaszają przede wszystkim średnie (89%) i małe (71%) przedsiębiorstwa.** W przypadku mikroprzedsiębiorstw zainteresowanie zewnętrznymi źródłami finansowania jest znacznie słabsze – o środki te ubiegało się ok. 64% podmiotów, a wśród samozatrudnionych – tylko 38%. Należy przy tym podkreślić, że wynika to w dużej mierze z niskiej skłonności do podejmowania działalności inwestycyjnej mikroprzedsiębiorstw – **jeśli pominąć te mikrofirmy, które nie podejmowały inwestycji, odsetek mikroprzedsiębiorstw jest porównywalny z małymi i średnimi podmiotami (70%)**. Środkami zwrotnymi (z kredytu, pożyczki

WP 2007-2013. Podobieństwo oddziaływania RPO WP na problem niedostatku kapitału skutkuje wówczas przyjęciem założenia o podobnej strukturze zmian zapotrzebowania na kapitał w okresie prognozy. Kluczowa w tym miejscu jest aktualizacja ex-ante, dzięki której będzie możliwe zaktualizowanie wartości przeciętnej wykorzystywanej w prognozie.

<sup>22</sup> Badanie przeprowadzone na reprezentatywnej próbie mazowieckich firm, przebadano 600 podmiotów, 400 mikro, 100 małych i 100 średnich

lub leasingu) częściej niż mikroprzedsiębiorstwa były zainteresowane małe i średnie firmy – o przynajmniej jedno z tych źródeł finansowania działalności ubiegało się 61% małych i 85% średnich podmiotów wobec 48% mikroprzedsiębiorstw. MŚP w woj. mazowieckim korzystają najchętniej z leasingu lub kredytu (Rysunek 1), choć o ile w przypadku mikro i średnich firm oba źródła są mniej więcej tak samo popularne, o tyle w przypadku małych o leasing ubiegano się znacznie częściej niż o kredyt (52% vs. 39%). Na trzecim miejscu znajduje się dotacja (ubiegało się o nią mniej więcej co piąte mikro- i małe przedsiębiorstwo, co trzecie średnie). Wkład kapitałowy w podobnym stopniu stanowił źródło finansowania działalności mikro (8%), małych i średnich (po 7%) podmiotów. Pożyczka natomiast stanowiła potencjalne źródło finansowania głównie średnich firm (20%, wobec 6% mikro i 11% małych).

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



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

Według szacunków, średnia (mierzona medianą) wysokość kwoty wnioskowanej w ramach różnych źródeł zewnętrznych różni się według ich typu (Tabela 12). Jak wcześniej podkreślano, MŚP najchętniej sięgały po leasing, jednak wartość umowy opiewała na stosunkowo niską kwotę – połowa MŚP ubiegała się o nie więcej niż 99 tys. zł. Drugie co do znaczenia źródło finansowania zewnętrznego – kredyt, wiązało się z dwukrotnie wyższą wnioskowaną kwotą – rzędu średnio ok. 200 tys. zł. Relatywnie wysoka była również kwota wnioskowanej pożyczki – połowa MŚP ubiegała się o przynajmniej 169 tys. zł, a także dotacji – przynajmniej 185 tys. zł. Znacznie niższa jest oczekiwana kwota wkładu kapitałowego – 86 tys. zł, choć (jak wcześniej podkreślano) nie jest to zbyt popularna wśród MŚP forma finansowania działalności (w całej populacji dotyczy tylko 3,6% podmiotów).

Zaznaczmy też, że większość podmiotów ubiegało się o kredyt i/lub pożyczkę w wysokości 50-250 tys. zł (łącznie prawie połowa MŚP aplikujących o środki z tych źródeł), bądź o leasing w wysokości poniżej 250 tys. zł (łącznie 81% MŚP ubiegających się o leasing). Dużo większe zróżnicowanie charakteryzuje wnioskowaną wartość dotacji – po ok. 10-15% podmiotów wnioskowało o kwoty 50-100 tys., 100-250 tys., 250-500 tys., 500 tys. – 2 mln zł, jednak największy udział (27%) stanowią podmioty ubiegające się o nie więcej niż 50 tys. zł. Warto też zaznaczyć, że kwota przekraczająca najwyższy badany próg – 4 mln zł, wnioskowana była przez zaledwie 1% potencjalnych leasingobiorców i (aż) 17% potencjalnych pożyczkobiorców i 10% potencjalnych kredytobiorców, w przypadku dotacji analogiczny odsetek sięga 5% (Tabela 12).

**Tabela 12. Wysokość wnioskowanej kwoty według źródła finansowania i wielkości przedsiębiorstwa**

Wyszczególnienie	Kredyt			Pożyczka ogółem MŚP	Dotacja ogółem MŚP	Leasing				
	ogółem MŚP	mikro	małe			średnie	ogółem m MŚP	mikro	małe	średnie
w %										
<b>Do 50 tys. zł</b>	8,8	12,0	0,0	0,0	14,3	27,3	23,1	24,8	17,3	4,7

<b>50-100 tys. zł</b>	22,9	27,8	10,3	3,1	26,2	10,4	24,5	26,3	19,2	12,5
<b>100-250 tys. zł</b>	24,1	23,1	17,9	6,2	21,4	14,3	28,8	29,3	19,2	20,3
<b>250-500 tys. zł</b>	13,5	11,1	28,2	6,2	9,5	11,7	10,1	8,3	21,2	18,8
<b>500 tys.-1 mln zł</b>	8,2	7,4	12,8	12,3	7,1	13,0	4,3	4,5	7,7	6,3
<b>1-1,5 mln zł</b>	3,5	2,8	15,4	6,2	0,0	3,9	2,4	1,5	5,8	4,7
<b>1,5-2 mln zł</b>	2,4	0,9	2,6	4,6	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	9,4
<b>2-4 mln zł</b>	0,6	0,0	2,6	12,3	0,0	3,9	0,0	0,8	0,0	3,1
<b>Powyżej 4 mln zł</b>	10,0	8,3	5,1	44,6	16,7	5,2	1,0	0,0	3,8	10,9
<b>Nie wiem   nie pamiętam</b>	5,9	6,5	5,1	4,6	4,8	7,8	5,8	4,5	5,8	9,4
<b>Ogółem</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	<b>w tys. zł</b>									
<b>Mediana</b>	199	145	420	3500	169	185	99	94	183	354

100% - liczba podmiotów ubiegających się o dane źródło finansowania.

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 3,5 mln zł, podczas gdy dla małych firm było to nie mniej niż 420 tys. zł, a dla mikro – nie mniej niż 145 tys. zł. Prawie połowa średnich firm ubiegała się o kredyt o wartości powyżej 4 mln zł, kolejne 12% - między 2 a 4 mln zł. Co naturalne, w mikro i małych firmach analogiczne odsetki są znacznie niższe – łącznie dla obu przedziałów było to ok. 8%, podkreślić jednak należy, że takie zainteresowanie również miało miejsce. 12% mikroprzedsiębiorstw ubiegało się o kwotę nie większą niż 50 tys. zł, w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw nie było takich sytuacji. W przypadku mikroprzedsiębiorstw największa polaryzacja podmiotów miała miejsce: dla kredytu w przedziale do 500 tys. zł (74%), dla leasingu – w przedziale do 250 tys. zł (80%). W przypadku małych firm – dla kredytu ma to miejsce w przedziale od 50 tys. do 250 tys. zł (85%), zaś dla leasingu – do 500 tys. zł (85%). Polaryzacja średnich firm jest znacznie mniejsza, podkreślić należy jednak, że nieco ponad 50% z nich ubiegała się o leasing w wysokości między 100 a 500 tys. zł oraz o kredyt w wysokości powyżej 2 mln zł.

Większość przedsiębiorstw ubiegała się o kredyt w bankach komercyjnych (36% ogółu populacji, przy czym spośród starających się o wsparcie zewnętrzne oferta banków komercyjnych wybrana została przez 60% mikropodmiotów wobec ok. 70% małych i średnich). Znacznie mniejszym zainteresowaniem cieszyła się oferta banków spółdzielczych (6% ogółu przedsiębiorstw - częściej sięgały po nią średnie firmy niż mikro i małe), funduszy pożyczkowych – 1,4% (głównie mikroprzedsiębiorstwa) czy inwestorów prywatnych (venture capital, anioł biznesu – 1%, również przede wszystkim mikroprzedsiębiorstwa). Ok. 7% podmiotów wskazało na inne instytucje (nie uszczegóławiając, jakie).

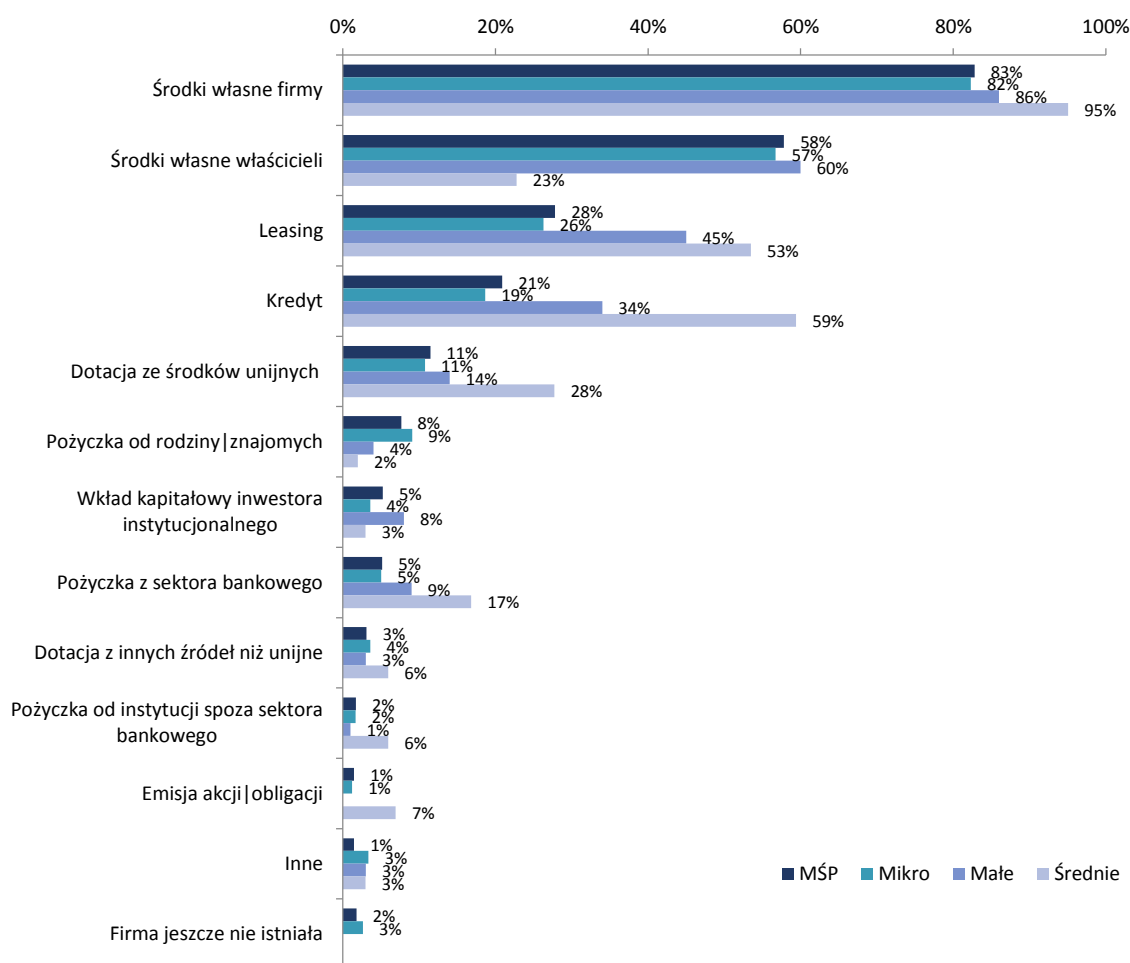
Kredyt, jaki został przyznany przedsiębiorstwom, przeważnie miał charakter kredytu obrotowego (niezależnie od wielkości zatrudnienia, dotyczy to połowy firm korzystających z kredytu). Kredyt pozyskany przez ok. 33% przedsiębiorstw był kredytem inwestycyjnym, przy czym nieco częściej korzystały z niego małe i średnie firmy (odpowiednio 38% i 41%), niż zatrudniające poniżej 10 pracowników (29%). 35% podmiotów korzystało z kredytu w rachunku bieżącym, przy czym wyróżniają się (*in plus*) średnie przedsiębiorstwa (51% wobec 40% małych i 29% mikro). Pożyczka również częściej miała cel obrotowy (66%) niż inwestycyjny (48%). Warto podkreślić, że spośród tych małych firm, którym udzielono pożyczki, z pożyczki inwestycyjnej korzystało tylko 14% (w przypadku mikroprzedsiębiorstw analogiczny odsetek sięgał 44%, a dla średnich – 56%), natomiast wszystkie małe firmy (wobec 56% średnich i 67% mikro) przeznaczyły pożyczkę na bieżące funkcjonowanie przedsiębiorstwa.

Prawie połowa przedsiębiorstw przeznaczyła pozyskane ze źródeł zewnętrznych środki na zakup środków transportu (nieco rzadziej dotyczyło to mikroprzedsiębiorstw – 45%) lub środków trwałych (40%, w tym 39% mikro, 42% małych i 46% średnich firm). Inwestycje budowlane finansowało

ok. 18% podmiotów (w tym 29% małych wobec 15% mikro i 23% średnich), inwestycje w ICT – 14% (16-17% małych i średnich, 11% mikro). Zaledwie 3% podmiotów dokonało inwestycji proekologicznych. 11% firm przeznaczało pozyskane środki na inne cele, przede wszystkim na bieżącą działalność (pojedyncze osoby wskazywały na stworzenie nowych stanowisk pracy, rozszerzenie działalności czy wdrożenie nowego produktu).

Zwróćmy uwagę na jeszcze jedną kwestię, tj. źródła finansowania działalności, z jakich przedsiębiorstwa w województwie mazowieckim korzystały w ostatnich trzech latach (a nie jak dotąd badano, w ostatnich pięciu latach). Na Rysunku 2 podano odsetki podmiotów – ogółem MŚP i według wielkości zatrudnienia – korzystające 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 (83%) przedsiębiorstw wykorzystywało m.in. środki własne firmy (dla średnich firm odsetek ten sięga nawet 95%), znaczna ich część – 58% (za wyjątkiem średnich – 23%) 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 znaczenia miały leasing (28%) i kredyt (21%). W tym przypadku większe podobieństwo wykazują firmy małe i średnie, a znacznie rzadziej od nich po tego typu środki sięgały mikropodmioty. Z dotacji ze środków unijnych w ostatnich trzech latach korzystało co dziesiąte przedsiębiorstwo (ale aż 28% średnich), co dwunaste (przede wszystkim mikro) – z pożyczki od rodziny lub znajomych.

**Rysunek 2. Źródła finansowania działalności przedsiębiorstw w ostatnich trzech latach według wielkości zatrudnienia (w %)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

Podkreślić należy, że wkład kapitałowy inwestora był równie częsty jak pożyczka z sektora bankowego (5%), przy czym pierwsze z tych źródeł częściej stosowały małe, a pożyczkę – średnie firmy. Pożyczka od instytucji spoza sektora pozabankowego oraz emisja obligacji lub akcji dotyczy przede wszystkim średnich firm (Rysunek 2).

### ***Dostępność zewnętrznych źródeł finansowania – równowaga między podażą a popytem?***

Przytoczone dotychczas dane potwierdzają duże zapotrzebowanie przedsiębiorstw w województwie mazowieckim na kapitał zewnętrzny. Prawie 2/3 wszystkich przedsiębiorstw ubiegało się o środki zewnętrzne – zarówno zwrotne, jak i bezzwrotne. Większość z nich takie wsparcie uzyskała. Finansowania z żadnego ze źródeł zewnętrznych nie uzyskało 2,5% podmiotów, w podobnym stopniu mikro (2,6%), małych (3%) i średnich (2%). W przypadku choć jednego źródła decyzję odmowną dostało ok. 12% podmiotów, w tym 11% mikro, 13% małych i 6% średnich.

**Dostępność poszczególnych źródeł finansowania zewnętrznego jest różna.** Kredytu nie uzyskało – pomimo starań – 6,5% ogółu przedsiębiorstw, pożyczki – znacznie więcej (30%), leasingu – 3%, dotacji – 16%, zaś wkładu kapitałowego – 27% ubiegających się o nie. Dostęp do kredytu, pożyczki i leasingu jest tym lepszy, im większe przedsiębiorstwo. Większość przedsiębiorstw uzyskała wsparcie w oczekiwanej wysokości – inaczej było w przypadku 11% potencjalnych kredytobiorców (zwykle „ciężo” 25-40% wnioskowanej kwoty), 15% pożyczkobiorców (zwykle redukcja sięgała 30%), 1,5% leasingobiorców, 5% ubiegających się o dotację. Wszyscy, którzy uzyskali wkład kapitałowy, otrzymali pełną kwotę. Kredyt, którego nie udało się pozyskać, miał być przeznaczony przede wszystkim na cele obrotowe (50%) i/lub inwestycyjne (40%), znacznie rzadziej miał to być kredyt w rachunku bieżącym (8%). Pożyczka miała najczęściej przeznaczenie inwestycyjne (46%), rzadziej obrotowe (38%). Nieuzyskane środki miały być przeznaczone przede wszystkim na zakup środków trwałych lub inwestycje budowlane.

Uzasadnienie decyzji odmownej zwykle było przedstawiane wnioskodawcy. Wyniki badania wskazują, że MŚP w województwie mazowieckim, podobnie jak w całym kraju, mają największy problem zapewnieniem wystarczającego zabezpieczenia, a przy kredycie i pożyczce także z brakiem historii kredytowej (Rysunek 3).

### **Rysunek 3. Główne powody nieuzyskania środków zwrotnych ze źródeł komercyjnych**

kredyt	pożyczka	leasing
<ul style="list-style-type: none"> <li>• brak historii kredytowej (34%; 1,6% ogółu przedsiębiorstw)</li> <li>• brak/niewystarczające zabezpieczenie (26%; 1,2% ogółu przedsiębiorstw)</li> <li>• brak wiarygodności firmy ze względu na wcześniejszą działalność (10%; 0,5% ogółu przedsiębiorstw)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• brak/niewystarczające zabezpieczenie (57%; 0,9% ogółu przedsiębiorstw)</li> <li>• brak historii kredytowej (43%; 0,7% ogółu przedsiębiorstw)</li> <li>• brak wiarygodnych informacji o stanie finansów przedsiębiorstwa (29%; 0,5% ogółu przedsiębiorstw)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• brak/niewystarczające zabezpieczenie (25%; 0,2% ogółu przedsiębiorstw)</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

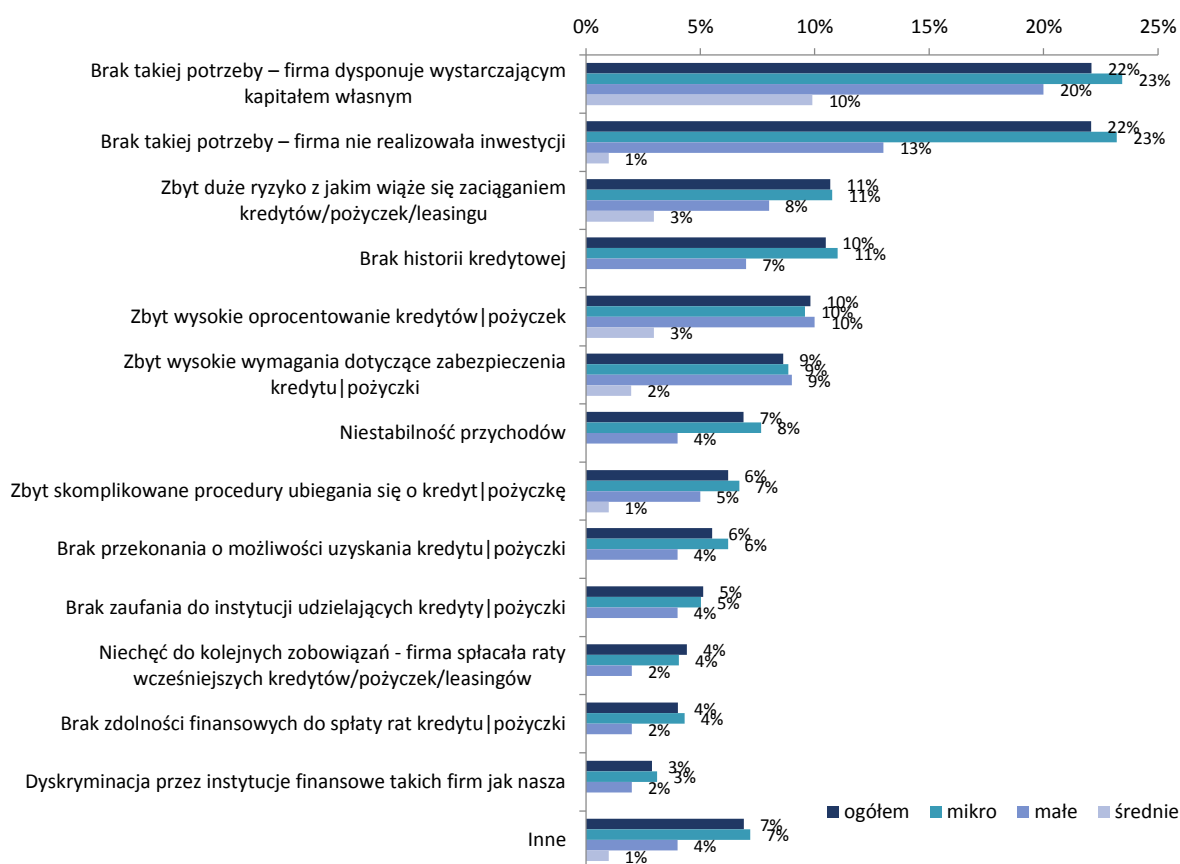
W przypadku małych przedsiębiorstw główną barierą uzyskania kredytu był brak historii kredytowej (47% ubiegających się o kredyt), podczas gdy dla mikroprzedsiębiorstw bariera ta jest równie istotna, jak brak lub niewystarczające zabezpieczenie. Brak wiarygodności firmy z uwagi na jej wcześniejszą



działalność zgłaszano tylko w mikroprzedsiębiorstwach. Odnosząc się do pożyczki, małe firmy wskazywały na dwie wymienione w pierwszej kolejności okoliczności, podczas gdy mikro – w podobnym stopniu na trzy wymienione na Rysunku 3 czynniki. W pojedynczych mikroprzedsiębiorstwach jako powód niezyskania pożyczki lub kredytu wskazywano także na zbyt krótki okres działalności, zbyt dużą skalę inwestycji, brak zdolności kredytowej, brak wiarygodności firmy z uwagi na wcześniejszą działalność, brak wymaganych dokumentów, skomplikowane procedury, a także założenia biznesplanu niesatysfakcjonujące instytucje finansowe, brak perspektyw rynkowych. W przypadku leasingu wymieniano zbyt krótki okres działalności firmy oraz brak możliwości sfinansowania sprzętu w ramach leasingu. Wymieniane powody niezyskania wsparcia instytucji finansowych wskazują na **trudniejszą dostępność kapitału zewnętrznego dla firm o krótkiej historii rynkowej, o słabym wyposażeniu w środki trwałe, które mogłyby stanowić zabezpieczenie zwłaszcza kredytu lub pożyczki.**

Przedstawiciele przedsiębiorstw poproszeni zostali również o uzasadnienie nieubiegania się o środki zwrotne – kredyt, pożyczkę lub leasing (o ile taka sytuacja miała miejsce). Tylko w 22% przedsiębiorstw (spośród wszystkich badanych) wskazano na dysponowanie wystarczającymi środkami własnymi (Rysunek 4). Powód ten wskazywały najczęściej mikro i małe przedsiębiorstwa (odpowiednio 23% i 20%), które jednak z uwagi na niższą skalę działalności, a tym samym i inwestycji, mają mniejsze co do wartości jednostkowe zapotrzebowanie na kapitał. W przypadku średnich firm analogiczny odsetek sięga 10%. Równie często wskazywano na brak potrzeby z uwagi na nierealizowanie inwestycji, przy czym znacznie częściej dotyczy to mikroprzedsiębiorstw (23%) niż małych (13%), a tym bardziej średnich (1%).

**Rysunek 4. 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.

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 – 11%), jak i obiektywnych – brak historii kredytowej (również 11%, wyłącznie mikro i małe firmy, częściej mikro). Bariery zaciągania kredytów, pożyczek, leasingu tkwią też w systemie ich udzielenia – przedstawiciele mikro i małych firm w analogicznym stopniu (ok. 9-10%) uważają, że oprocentowanie oraz wymagania dotyczące zabezpieczenia są zbyt wysokie (dla średnich firm opinia taka pojawiała się trzykrotnie rzadziej). Kolejne 6% firm (również przede wszystkim mikro i małych) wskazuje na zbyt skomplikowane procedury. 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 5,5% przedstawicieli kadry zarządzającej MŚP (w tym 6,2% mikro) jest przekonanych, że i tak nie uzyskają kredytu, pożyczki czy leasingu, prawie 3% uważa, że takie firmy jak ich, są dyskryminowane przez banki, a tylko 4% 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, pojedyncze firmy – również na brak inwestycji, niechęć do ryzyka, zbyt wysokie oprocentowanie lub wymogi dotyczące zabezpieczeń i zbyt skomplikowane procedury. Znacznie większa dywersyfikacja, a jednocześnie kumulacja wielu czynników równocześnie, charakteryzuje mikroprzedsiębiorstwa. Wśród pozostałych uzasadnień pojawiały się takie opinie jak „firma jeszcze nie istniała”, „firma jest na skraju bankructwa”, „to nie instrument dla nas”, „formalności nas zniechęciły”, „my nie możemy zaciągać kredytów”, „nie spełniamy kryteriów banków”, „finansowaliśmy inwestycje z dotacji unijnych i to nam wystarczyło”, „z jednej strony widzieliśmy taką potrzebę, ale wiąże się to z kosztami, dlatego woleliśmy to odłożyć w czasie i inwestować własne środki”. Analogiczny był ranking powodów nieubiegania się o kredyt bankowy (przy czym odsetki wskazań sięgały zwykle ok. 1%, zaś dla dwóch głównych powodów – ok. 3%). Wśród innych wymienianych przez badanych uzasadnień pojawiały się stwierdzenia: „niższe oprocentowanie w sektorze pozabankowym”, „wyczerpaliśmy już możliwości”, „wysokie stawki”, „polityka firmy”.

Dokonując kwantyfikacji luki między podażą a popytem na finansowanie, można zadać sobie pytanie – czy w luce finansowania, znajduje się jedynie wymieniane wcześniej 12% podmiotów, które nie dostały, pomimo starań, wsparcia zewnętrznego z choć jednego źródła, a może tylko 2,5% 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 mazowieckim, co potwierdzają również przytoczone wyniki badań przeprowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji – jedynie 22% przedsiębiorstw nie potrzebowało kapitału obcego. Biorąc pod uwagę niską skłonność do inwestycji, wskazywanie przez prawie jedno na cztery przedsiębiorstwa 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 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 przedsiębiorstwa.

W województwie mazowieckim luką finansowania objętych jest – według szacunków opartych na opisanej powyżej metodologii – mniej więcej co trzecie przedsiębiorstwo (31,3%). Analizując cechy „predestynujące” przedsiębiorstwa do luki finansowania należy zauważyć, że częściej ma ona miejsce w przypadku najmniejszych podmiotów, o niskich obrotach i zysku, o niewielkim stażu na rynku (Rysunek 5). Luka finansowania występuje częściej w spółkach z o.o. niż w pozostałych podmiotach. Dla luki finansowania znaczenie odgrywa także płynność finansowa – generalnie ryzyko luki finansowania jest wyższe przy niższej płynności. Istotnego znaczenia nie mają natomiast takie cechy przedsiębiorstw, jak zasięg działalności, rentowność sprzedaży, poziom zadłużenia i innowacyjność, a także dynamika potencjału firmy do zaciągania zobowiązań.

**Rysunek 5. Wybrane cechy przedsiębiorstw a luka finansowania**

		Wysokie ryzyko luki	Niskie ryzyko luki
Wielkość zatrudnienia	→	mikro (32%), w tym samozatrudnieni – 35%	średnie (7%)
Obroty	→	niskie (do 100 tys. zł – 43%)	wysokie (powyżej 2 mln zł – 17%)
Zysk	→	do 50 tys. zł (36%)	od 500 tys. zł (15%)
Forma prawna	→	spółka z o.o. (34%)	osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą (24%)
Branża działalności	→	Opieka zdrowotna i pomoc społeczną; edukacja (53%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (46%)	Transport i gospodarka magazynowa (4%), działalność związana o obsługą rynku nieruchomości (14%), działalność finansowa i ubezpieczeniowa (16%)
Okres działalności w momencie badania	→	młodsze (do 3 lat – 35%, w tym: krócej niż 1 rok – 37%, 2 lata – 36%, 3 lata – 32%)	starsze (założone w latach 2000-2009 – 25%, przed 2000 r. – 29%)
Maksymalny zasięg działalności	→	lokalny (37%)	międzynarodowy (24%)
Ocena płynności finansowej	→	niska (48%)	wysoka (24%)
Ocena rentowności sprzedaży	→	niska i wysoka (33-35%)	średnia (30%)
Ocena poziomu zadłużenia	→	niska i przeciętna (30-32%)	wysoka (24%)
Ocena innowacyjności	→	wysoka i średnia (33%)	niska (28%)
Wzrost potencjału firmy do zaciągania zobowiązań	→	wzrost (28%)	spadek, brak zmian (26%)

Ciemniejszym kolorem tła oznaczono warianty zmiennej, dla której różnice są istotne w sensie statystycznym.

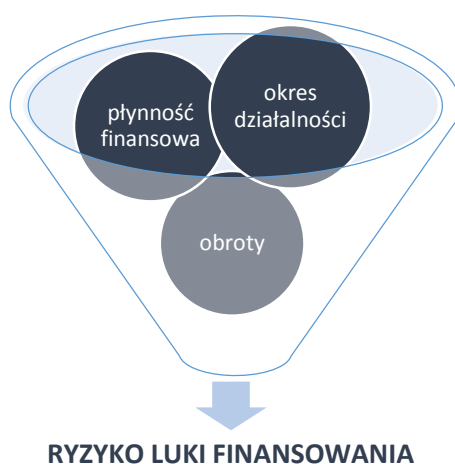
Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

Reasumując, luka finansowania dotyczy zwłaszcza młodszych, słabszych ekonomicznie podmiotów, dla których dostępność kapitału zewnętrznego z tradycyjnych źródeł jest utrudniona.

Ponieważ analiza statystyczna, której wyniki zaprezentowano na Rysunku 5, pozwala wskazać na relacje w obu kierunkach, na podstawie uzyskanych informacji można też wnioskować o skutkach luki finansowania dla potencjału przedsiębiorstw<sup>23</sup>. **Występowanie luki finansowania istotnie (niekorzystnie) wpływa na płynność finansową:** przeciętna płynność równie często występuje wśród firm w luce i poza nią (51%), natomiast wysoka – częściej w przypadku podmiotów będących w luce (różnica 12 pkt proc.), a niska – dwukrotnie rzadziej w przypadku firm będących w luce. **Luka finansowania nie ma natomiast istotnego przełożenia na rentowność sprzedaży, poziom zadłużenia oraz innowacyjność.**

Zestawiając równocześnie omawiane wcześniej cechy i uwzględniając je jednocześnie w roli zmiennych objaśniających w modelu regresji logistycznej<sup>24</sup>, pozwalającym na oszacowanie ryzyka luki finansowania można wskazać, że najważniejsze – na tle pozostałych czynników – znaczenie dla występowania luki finansowania mają: płynność finansowa, wysokość obrotów oraz okres działalności przedsiębiorstwa – Rysunek 6.

**Rysunek 6. Główne czynniki ryzyka luki finansowania przedsiębiorstw w województwie mazowieckim**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

W przypadku przedsiębiorstw o krótszej historii rynkowej (do 3 lat<sup>25</sup>) ryzyko wystąpienia luki finansowania jest prawie trzykrotnie wyższe niż w przypadku podmiotów działających ponad 3 lata.

<sup>23</sup> Wnioskowanie w tym zakresie wspiera zastosowanie mierników proporcjonalnej redukcji błędów, tj. miar zależności między zmiennymi jakościowymi pozwalających na wskazanie zmiennej zależnej. W drugim kierunku wpływ zmiennych również jest istotny statystycznie.

<sup>24</sup> 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. Pod uwagę wzięto takie cechy podmiotów gospodarczych, jak wielkość zatrudnienia, forma prawna działalności, jej okres oraz zasięg działalności, a także wybrane cechy sytuacji finansowej – obroty i zysk, ocenę poziomu zadłużenia, innowacyjności, rentowności sprzedaży, płynności. 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). Model charakteryzuje się dobrymi własnościami statystycznymi.

<sup>25</sup> Z uwagi na duże podobieństwo rozkładu luki firm funkcjonujących do roku, 2 i 3 lata, zbyt niskimi liczebnościami poszczególnych grup po wyłączeniu firm będących w luce finansowania oraz przesłanki merytoryczne, dla potrzeb regresji logistycznej dokonano agregacji tych trzech kategorii.

Znaczenie odgrywa także, jak podkreślano, płynność finansowa – w porównaniu z podmiotami o wysokiej płynności, przedsiębiorstwa o płynność niskiej są średnio ok. 3,6 razy bardziej narażone na wystąpienie luki finansowania, a firmy o przeciętnej płynności – średnio 1,6 razy bardziej. Mniej jednoznaczne prawidłowości odnotowuje się w odniesieniu do wysokości obrotów – w porównaniu z firmami o obrotach najwyższych, powyżej 2 mln zł, ryzyko wystąpienia luki finansowania jest średnio 1,7 razy wyższe w podmiotach o najniższych obrotach, do 100 tys. zł, ale już 2,1 razy wyższe w firmach o obrotach rzędu 500 tys. – 2 mln zł. Co ciekawe, firmy o obrotach między 100 a 500 tys. zł mają ryzyko wystąpienia luki finansowania średnio o ok. 32% niższe niż w firmach największych. Wynika to w pewnym stopniu z mniejszego zapotrzebowania na kapitał zewnętrzny tych podmiotów w porównaniu z firmami największymi, a tym samym większych możliwości zaspokojenia tegoż popytu z kapitału własnego.

Na podstawie powyższych wniosków można podjąć próbę stworzenia obrazu „typowego” przedsiębiorstwa, którego dotyczy luka finansowania – jest to przedsiębiorstwo rozpoczynające swoją działalność, o niskiej płynności finansowej, albo o niskich obrotach (i w związku z tym niskiej skali inwestycji), albo o obrotach dość wysokich (ponoszące nakłady inwestycyjne, które mają zdynamizować ich rozwój). Dodajmy, że na tle tych czynników mniejsze znaczenie odgrywają choćby wielkość zatrudnienia, zasięg działalności, forma prawna, a także sytuacja ekonomiczno-finansowa mierzona zyskiem, rentownością sprzedaży, poziomem zadłużenia czy skłonnością do innowacyjności.

### **Plany inwestycyjne przedsiębiorstw a luka finansowania**

W ciągu najbliższych trzech lat **70% spośród wszystkich przedsiębiorstw** w województwie mazowieckim **planuje działalność inwestycyjną**, przy czym częściej są to średnie (84%) niż małe i mikroprzedsiębiorstwa (71-72%), a tym bardziej niż samozatrudnieni (54%). Nie planuje inwestycji 26% przedsiębiorstw (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 mazowieckim, tj. nie powstrzymuje je przed inwestycjami.

W ciągu najbliższych trzech lat **przedsiębiorstwa planują przede wszystkim zakup środków trwałych** (41% ogółu przedsiębiorstw), a także środków transportu (36%) oraz inwestycje w ICT (35%), nieco rzadziej – inwestycje budowlane (26%). Inwestycje proekologiczne planuje mniej więcej co dziesiąta firma, znacznie częściej średnia (25%) niż mała (14%) i mikro (8%). Działalność innowacyjną planuje 61% przedsiębiorstw w województwie mazowieckim. Połowa firm (72% spośród planujących inwestycje) przewiduje innowacje produktowe, 39% (55% planujących inwestycje) – innowacje procesowe, 36% (51% planujących inwestycje) – innowacje marketingowe, a 34% (48% planujących inwestycje) – innowacje organizacyjne.

Oczekiwana wartość inwestycji różni się dla różnych typów inwestycji, ale i – co dość oczywiste – dla przedsiębiorstw o różnej wielkości (najważniejsze szczegółowe dane zawiera Tabela 12). Najwyższa jest planowana wartość inwestycji budowlanych – mediana na poziomie 655 tys. zł wobec 86-89 tys. zł dla środków trwałych i środków transportu. Połowa mikroprzedsiębiorstw planuje wydać na środki trwałe nie więcej niż 75 tys. zł, na środki transportu – nie więcej niż 77 tys. zł, zaś na inwestycje budowlane – nie więcej niż 438 tys. zł. W przypadku małych przedsiębiorstw analogiczne kwoty są na poziomie 194 tys. zł, 161 tys. zł i 694 tys. zł, zaś dla średnich – 1,1 mln zł dla środków trwałych, 7,1 mln zł dla inwestycji budowlanych, podczas gdy dla środków transportu – zaledwie 227 tys. zł.

Odnosząc się do pozostałych typów inwestycji, rzadziej planowanych w województwie mazowieckim, inwestycje w ICT nie przekroczą – według deklaracji połowy przedstawicieli planujących je przedsiębiorstw – 39 tys. zł (choć również i w tym przypadku wyraźne są różnice między mikro i małymi a średnimi firmami – połowa średnich firm planuje wydać na ten cel przynajmniej 213 tys. zł, połowa małych – przynajmniej 50 tys. zł, a połowa mikroprzedsiębiorstw – nie więcej niż 32 tys. zł). Dla mikro i małych przedsiębiorstw dominujący jest przy tym przedział wydatków do 25 tys. zł, podczas gdy dla średnich – w podobnym stopniu wskazywano na trzy przedziały: 250-500 tys. zł, 100-250 tys. zł oraz 50-100 tys. zł. Inwestycje proekologiczne (ukierunkowane na zmniejszenie energochłonności)

wiążą się z nieco większymi nakładami – mediana sięga 53 tys. zł, przy czym dotyczy to zwłaszcza średnich firm: połowa z nich wyda przynajmniej 175 tys. zł, podczas gdy połowa małych – nie więcej niż 83 tys. zł, a połowa mikroprzedsiębiorstw – nie więcej niż 42 tys. zł. Mikro i małe firmy nie planują wydać więcej niż 500 tys. zł, w tym połowa – nie więcej niż 50 tys. zł. Dla mikroprzedsiębiorstw dominujący jest przy tym przedział wydatków do 25 tys. zł, podczas gdy dla małych firm: 50-100 tys. zł, a dla średnich: 500 tys.–1 mln zł.

**Tabela 13. Planowana wartość najważniejszych typów inwestycji według wielkości zatrudnienia (w %)**

Wyszczególnienie	Zakup środków trwałych				Inwestycje budowlane				Zakup środków transportu			
	ogółem	mikro	małe	średnie	ogółem	mikro	małe	średnie	ogółem	mikro	małe	średnie
<b>w %</b>												
<b>do 25 tys. zł</b>	18,5	19,4	10,9	3,2	6,5	7,1	2,8	2,2	6,0	5,6	7,7	.
<b>25-50 tys. zł</b>	15,9	17,6	6,5	7,9	8,6	9,2	8,3	0,0	20,7	23,6	12,8	5,5
<b>50-100 tys. zł</b>	22,2	21,8	19,6	7,9	6,6	6,1	5,6	8,7	29,6	34,0	12,8	18,2
<b>100-250 tys. zł</b>	10,7	9,1	17,4	6,3	11,6	14,3	11,1	4,3	18,8	15,3	41,0	23,6
<b>250-500 tys. zł</b>	9,0	9,1	10,9	9,5	10,3	10,2	11,1	4,3	13,3	11,1	12,8	23,6
<b>0,5-1 mln zł</b>	8,2	8,5	13,0	19,0	20,8	19,4	25,0	10,9	4,7	4,2	5,1	7,3
<b>1-3 mln zł</b>	3,9	3,0	10,9	17,5	8,7	9,2	11,1	10,9	1,3	1,4	2,6	1,8
<b>3-5 mln zł</b>	1,3	1,8	0,0	3,2	2,2	2,0	2,8	13,0	0,1	0,0	2,6	3,6
<b>5-10 mln zł</b>	2,4	1,8	4,3	6,3	4,8	2,0	8,3	15,2	0,1	.	2,6	1,8
<b>10-50 mln zł</b>	2,5	2,4	2,2	4,8	4,9	4,1	5,6	17,4	.	.	.	1,8
<b>powyżej 50 mln zł</b>	1,2	1,2	.	4,8	6,4	5,1	5,6	4,3	.	.	.	.
<b>Nie wiem   trudno powiedzieć</b>	4,3	4,2	4,3	9,5	8,7	11,2	2,8	8,7	5,4	4,9	.	12,7
<b>w tys. zł</b>												
<b>Mediana</b>	86	75	194	1143	655	438	694	7143	89	77	161	227

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

Wkład własny 40% inwestycji dotyczących środków trwałych nie przekroczy 20%, a dla 80% inwestycji będzie stanowił nie więcej niż połowę ich wartości (15% respondentów nie ma zdania). W przypadku inwestycji budowlanych analogiczne odsetki są na poziomie 28% i 70% (25% nie ma zdania), dla środków transportu – 47% i 88% (7% nie ma zdania), dla inwestycji w ICT – 40% i 73% (19% nie ma zdania), dla inwestycji proekologicznych – 45% i 100%.

Biorąc pod uwagę tylko te podmioty, które planują podjęcie inwestycji, zwróćmy uwagę na potencjalne źródła ich finansowania (Tabela 14). Prawie 70% podmiotów (w tym 80% małych, 74% średnich i 67% mikroprzedsiębiorstw) planuje wykorzystać – jako jedno z lub jedyne źródło finansowania – środki własne firmy lub właściciela. Mniej więcej co trzecia firma (35%) planuje skorzystać z dotacji lub leasingu i są to najpopularniejsze zewnętrzne źródła finansowania potencjalnych inwestycji (preferencje pozostają więc analogiczne, jak w przy wcześniejszych inwestycjach). Z leasingu planują skorzystać częściej małe i średnie firmy (42% planujących inwestycje wobec 33% mikro). Jeśli chodzi o dotację, rozważa ją 35% mikro i średnich firm oraz 30% małych). Duże jest też znaczenie kredytu i/lub pożyczki bankowej – planuje skorzystać z nich 29% firm, częściej średnich lub małych (39%) niż mikro (26%). Dużo niższe niż wymienianych dotąd źródeł finansowania jest znaczenie pożyczek z innych źródeł – spoza sektora bankowego (nieco ponad 5%) i/lub znajomych/rodziny (2%) oraz wkładu kapitałowego

inwestora instytucjonalnego (6%). Inny jest odbiorca obu typów pożyczek – pożyczka od rodziny i/lub znajomych jest planowana wyłącznie przez mikroprzedsiębiorstwa (2%), podczas gdy pożyczka spoza sektora bankowego – raczej przez mikro (5%) i małe podmioty (3%) (wobec 1% średnich). Znikome jest potencjalne zainteresowanie wkładem kapitałowym inwestora instytucjonalnego, przy czym zainteresowane są nim częściej mikro i małe przedsiębiorstwa (odpowiednio 6% i 4%) niż średnie (2%). **Komercyjne środki zwrotne cieszyć będą się – według deklaracji przedstawicieli przedsiębiorstw – większym zainteresowaniem małych i średnich firm niż mikro** (przynajmniej jednym z tych źródeł finansowania zainteresowanych jest łącznie 38% spośród wszystkich funkcjonujących w województwie przedsiębiorstw, w tym prawie połowa małych i średnich firm wobec 33% mikro). Jednocześnie, biorąc pod uwagę różnice w liczebności populacji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, należy mieć na względzie, że w ujęciu absolutnym zapotrzebowanie mikroprzedsiębiorstw na kapitał zewnętrzny w ramach środków zwrotnych również jest duże.

**Tabela 14. Planowane źródła inwestycji według wielkości zatrudnienia i typu inwestycji (w %)**

Wyszczególnienie	Zakup środków trwałych				Inwestycje budowlane				Zakup środków transportu			
	ogółem	mikro	małe	średnie	ogółem	mikro	małe	średnie	ogółem	mikro	małe	średnie
<b>w %</b>												
<b>Środki własne firmy/właściciele firmy</b>	69,5	69,7	66,7	78,9	68,4	69,0	51,4	82,1	51,2	50,8	42,9	55,1
<b>Pożyczka od rodziny/znajomych</b>	3,0	3,2	.	.	3,0	3,6	.	.	2,2	2,4	.	.
<b>Kredyt/pożyczka z sektora bankowego</b>	28,6	27,1	35,7	40,4	51,3	48,8	60,0	56,4	19,0	17,5	17,1	20,4
<b>Pożyczka od instytucji spoza sektora bankowego</b>	6,1	5,8	2,4	1,8	10,1	9,5	5,7	.	2,9	3,2	.	.
<b>Leasing</b>	29,9	29,7	33,3	29,8	11,4	11,9	5,7	7,7	58,9	58,7	77,1	61,2
<b>Dotacja</b>	39,3	41,3	31,0	40,4	35,5	40,5	25,7	41,0	17,6	19,8	5,7	14,3
<b>Wkład kapitałowy inwestora instytucjonalnego</b>	6,2	7,1	2,4	.	9,4	9,5	5,7	2,6	3,7	4,0	.	.
<b>Nie zastanawialiśmy się nad tym</b>	2,0	1,3	7,1	1,8	2,5	4,8	2,9	5,1	1,6	2,4	.	.
<b>Inne</b>	1,2	0,6	2,4	.	2,0	1,2	2,9	.	.	.	.	.
<b>w tys. zł</b>												
<b>Mediana</b>	86	75	194	1143	655	738	694	7143	89	77	161	227

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

Jak można wnioskować na podstawie danych zaprezentowanych w Tabeli 14, MŚP w województwie mazowieckim planują pokryć koszty zakupu:

- **środków trwałych** – głównie ze środków własnych i/lub dotacji. Ważne jest również wsparcie oferowane przez komercyjne instytucje finansowe (banki i/lub firmy leasingowe). Leasing i dotacja są równie ważne dla mikro i średnich firm, nieco mniejszym zainteresowaniem cieszą się wśród małych podmiotów. Z kolei kredyt lub pożyczkę bankową i/lub środki własne częściej planują wykorzystać firmy średnie niż mikro;
- **inwestycji budowlanych** – przede wszystkim ze środków własnych i/lub kredytu lub pożyczki bankowej (dla mikro i średnich firm ważniejsze jest pierwsze z tych źródeł, dla małych – drugie);

- **środków transportu** – niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa, głównie z leasingu (środki własne plasują się na drugim miejscu);
- **inwestycje w ICT** – będą finansowane przede wszystkim ze środków własnych (75%) i/lub ewentualnie dotacji (34%). Znacznie mniejsze znaczenie odgrywać będą kredyt lub pożyczka z sektora bankowego (16%), leasing (10%) i wkład kapitałowy inwestora instytucjonalnego (8%), jeszcze mniejsze – pożyczka z sektora pozabankowego (4%) lub od rodziny/znajomych (1%). Środki własne będą ważniejsze dla małych i średnich przedsiębiorstw (ok. 81%), dotacja – dla mikro i średnich firm (odpowiednio 36% i 42%), kredyt bankowy – dla średnich (29% wobec 11-15% dla mikro i małych podmiotów);
- **Inwestycje ukierunkowane bezpośrednio na zmniejszenie energochłonności** – finansowane mają być przede wszystkim ze środków własnych (69%), dotacji (55%) lub ewentualnie z kredytu lub pożyczki bankowej (20%). Mniejsze znaczenie będą mieć leasing (9%) i pozostałe analizowane źródła (po ok. 3%). Dla mikroprzedsiębiorstw środki własne będą równie ważne jak dotacja, podczas gdy prawie 90% średnich i ok. 70% małych firm stawia na środki własne, a – odpowiednio – 63% i 21% - również na dotację.

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

**Dotacja** ma – w opinii przedstawicieli przedsiębiorstw – stanowić ważne źródło finansowania zwłaszcza w przypadku zakupu środków trwałych, a także inwestycji budowlanych i inwestycji dotyczących podniesienia efektywności ekologicznej, niemniej jednak te ostatnie przewiduje relatywnie małą część firm (ok. 10%). Nieuzyskanie dotacji skutkować będzie ograniczeniem planowanych działań, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw (spośród tych, które planują pozyskanie dotacji). W przypadku niedostępności dotacji przedsiębiorstwa w województwie mazowieckim zwykle przynajmniej częściowo zrealizują planowaną inwestycję – dotyczy to 64-65% planujących zakup środków trwałych i/lub inwestycje w ICT, 53-54% dla inwestycji budowlanych i środków transportu, 36% dla inwestycji proekologicznych. 20% podmiotów planuje zrealizować całą inwestycję w zakup środków trwałych, 27% – inwestycję budowlaną, 32% - zakup środka transportu, 5% - inwestycję w ICT, 1% - inwestycję proekologiczną. Brak dotacji ograniczy więc w największym stopniu inwestycje ukierunkowane na zmniejszenie energochłonności i w ICT, w najmniejszym – zakup środków transportu, a więc tych inwestycji, w których finansowaniu dotacja miała mniejsze znaczenie lub które traktowane są jako drugoplanowe. Najrzadziej całą inwestycję planują zrealizować mikro, a najczęściej małe firmy.

**Leasing** z kolei stanowi istotne źródło finansowania planowanych inwestycji przede wszystkim w środki transportu, ewentualnie w środki trwałe. Oczekiwana maksymalna wysokość miesięcznej raty leasingowej jest zróżnicowana, przy czym wielkość firmy ma w tym względzie niejednoznacznie określone znaczenie. W odniesieniu do zakupu środków trwałych, ponad połowa mikroprzedsiębiorstw, 70% małych i ponad 90% średnich jest w stanie zaakceptować ratę leasingową w wysokości 4-5 tys. zł (z drugiej strony, dla 1/3 mikrofirm powinna się ona mieścić w przedziale 500-3000 zł). Z kolei w przypadku środków transportu analogiczne odsetki są znacznie niższe – 17% dla mikro, 31% dla małych i 36% dla średnich firm (ratę o wartości nie przekraczającej 0,5-3 tys. zł jest w stanie zaakceptować 2/3 mikroprzedsiębiorstw). Pomimo generalnie wysokiej wartości inwestycji budowlanych, ratę w wysokości powyżej 4 tys. zł jest w stanie zaakceptować tylko 25% mikroprzedsiębiorstw (wobec prawie wszystkich małych i średnich firm). Jeśli natomiast chodzi o optymalny, oczekiwany czas obowiązywania umowy leasingowej, w przypadku małych przedsiębiorstw dominuje okres 2-3 lat, dla średnich – 3-4 lata, zaś w przypadku mikropodmiotów – 4-5 lat (37%), choć dla mikroprzedsiębiorstw wysoki jest też odsetek dla okresu 2-3 lat (32%), zaś dla średnich – również 5-6 lat (35%)<sup>26</sup>.

**Kredyt bankowy, jak i pożyczka od instytucji spoza sektora bankowego** zaciągane miałyby być zwłaszcza na pokrycie kosztów inwestycji budowlanych. Będą one miały nie tylko charakter inwestycyjny, ale także obrotowy.

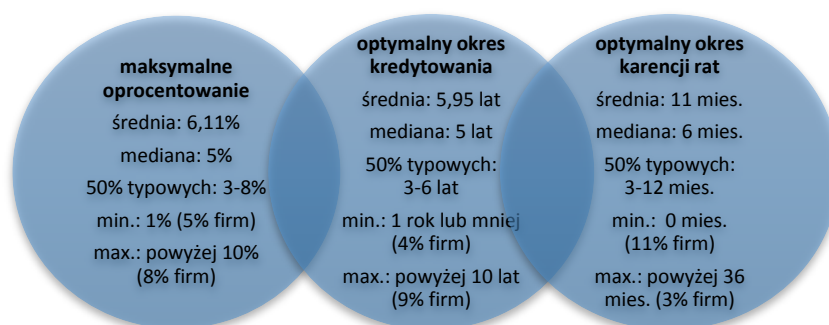
<sup>26</sup> Przytoczone tu wnioski dotyczą tylko tych podmiotów, które planują skorzystać z leasingu.



### *Kredyt inwestycyjny lub pożyczka inwestycyjna<sup>27</sup>*

Średnio rzecz biorąc, oczekuje się, że oprocentowanie **kredytu lub pożyczki bankowej przeznaczonych na cele inwestycyjne** nie przekroczy 6,11%, połowa osób oczekuje maksymalnie 5% (Rysunek 7). Optymalny okres kredytowania powinien sięgać (średnio rzecz biorąc) 5,95 lat, połowa osób uważa, że przynajmniej 5 lat, a okres karencji – 11 miesięcy (połowa osób wskazuje na przynajmniej 6 miesięcy – z uwagi na występowanie nietypowo wysokich wskazań, te oczekiwania przedsiębiorstw są bliższe medianie, tj. okres karencji powinien sięgać ok. pół roku). Jeśli weźmiemy pod uwagę połowę najbardziej typowych wypowiedzi, to można wskazać, że oprocentowanie takiego kredytu powinno mieścić się między 3 a 8%, okres spłat – między 3 a 6 lat, zaś okres karencji – między 3 a 12 miesięcy. Wysokość mediany omawianych parametrów jest taka sama dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, zaś średnia arytmetyczna wskazuje na to, że: najwyższe oprocentowanie są w stanie zaakceptować małe przedsiębiorstwa (7,7% wobec 5,28% dla średnich i 5,66% dla mikro), odwrotnie ma się rzecz w przypadku optymalnego okresu karencji (7,8 miesięcy w przypadku małych firm wobec ok. 11 miesięcy dla pozostałych). Spodziewany okres kredytowania jest najniższy dla mikroprzedsiębiorstw – 5,43 lata wobec ok. 7,4 lat dla pozostałych firm.

**Rysunek 7. Oczekiwania dotyczące warunków kredytowania planowanych inwestycji – wybrane charakterystyki**



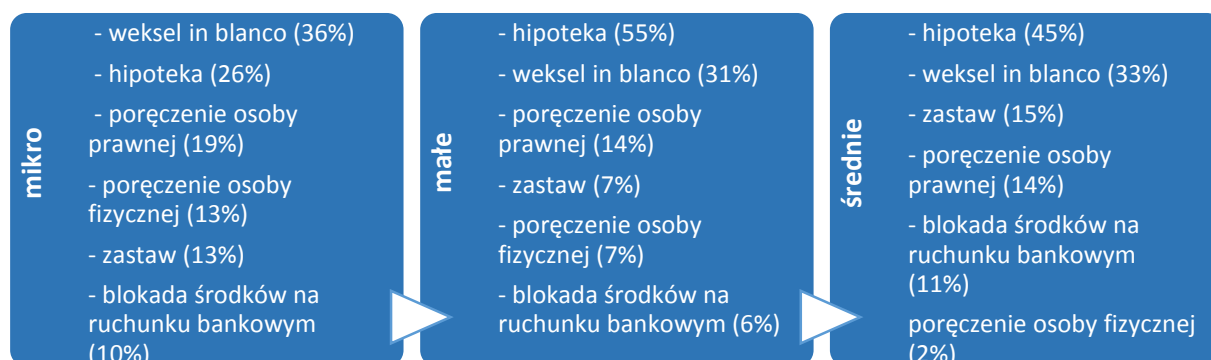
*Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.*

We wszystkich typach przedsiębiorstw (według wielkości) najważniejsze są dwie formy ewentualnego – w sytuacji realizacji inwestycji – zabezpieczenia kredytu lub pożyczki: hipoteka i weksel in blanco (Rysunek 8), przy czym hipoteka jest ważniejsza dla małych i średnich firm (odpowiednio 55% i 45%, podczas gdy weksel proponuje 31-33% z nich), zaś weksel in blanco – dla mikroprzedsiębiorstw (36% wobec 26% preferujących hipotekę). Przedstawiciele mikroprzedsiębiorstw chętniej niż małych i średnich firm zdecydowałoby się na poręczenie osoby prawnej lub fizycznej. W średnich firmach relatywnie popularny jest również zastaw (15% przedsiębiorstw).

Niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa, ok. 2/3 z nich oczekiwałoby decyzji kredytowej w ciągu nie więcej niż 1 miesiąca (w tym 35% mikro i 25% małych firm, 20% średnich – do dwóch tygodni).

<sup>27</sup> Przytoczone tu wnioski dotyczą tylko tych podmiotów, które planują skorzystać z kredytu lub pożyczki bankowej na cele inwestycyjne.

**Rysunek 8. Preferowane formy zabezpieczenia kredytu na sfinansowanie planowanych inwestycji według wielkości przedsiębiorstwa (w %)**



Jako 100% przyjęto liczbę przedsiębiorstw planujących inwestycje w danej klasie wielkości.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI.

### Kredyt obrotowy<sup>28</sup>

O **kredyt obrotowy** zamierza się ubiegać 30% MŚP, a jego kwota kształtować się będzie najczęściej w przedziale między 50 tys. zł a 3 mln zł (łącznie ok. 70% podmiotów), bez wyraźnej dominandy w tym względzie. Oprocentowanie takiego kredytu nie powinno – średnio rzecz biorąc – przekroczyć 5,75%, optymalny okres spłaty – nieco ponad 3 lata, a optymalny okres karencji – nieco ponad 7 miesięcy. Wartość mediany jest zbliżona – 5% dla oprocentowania, 3 lata dla okresu spłaty, nie dotyczy to tylko oczekiwanego okresu karencji (mediana jest prawie dwukrotnie niższa od średniej arytmetycznej – 3 miesiące, co jest wynikiem wygórowanych oczekiwań niektórych badanych). Również w przypadku kredytu obrotowego oczekiwana forma zabezpieczenia to najczęściej weksel in blanco. Pozostałe formy zabezpieczenia mają marginalne znaczenie. Oczekiwany czas podjęcia decyzji przez bank jest analogiczny jak przy kredycie inwestycyjnym.

W badaniu ankietowym zapytano również o **poręczenie kredytu lub pożyczki**. 9,2% ogółu przedsiębiorstw (w tym 9,6% mikro, 5% małych i 6,9% średnich firm) zamierza ubiegać się o poręczenie kredytu lub pożyczki z funduszu poręczeniowego, kolejne 3,2% (w tym 3,1% mikro, 6% małych i 4% średnich firm) – o poręczenie poza funduszem. Jedynie 22,8% przedsiębiorstw nie jest zainteresowanych poręczeniem (21% mikro, 28% małych i 40% średnich firm). W przypadku połowy przedsiębiorstw optymalna wysokość poręczenia powinna stanowić co najmniej połowę wartości kredytu lub pożyczki, przy czym dominującą odpowiedzią było 90-100% (dotyczy to 27% podmiotów, w tym ok. 3% mikro i średnich firm wobec 10% małych). Kolejne co do ważności przedziały to 40-50% (14% przedsiębiorstw), 20-30% (13%, głównie małe firmy – 55%) i 10-20% (11% przedsiębiorstw, wyłącznie mikropodmioty).

**Wiedza reprezentujących przedsiębiorstwa w województwie mazowieckim na temat możliwości finansowania inwestycji w perspektywie finansowej 2014-2020 jest całkiem dobra, jednak nie we wszystkich obszarach.** 41% przedstawicieli wszystkich 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 Mazowieckiego (RPO WM) na lata 2014-2020. Słabsza jest wiedza na temat funduszy pożyczkowych i poręczeniowych. 24% przedstawicieli firm (37% średnich, 25% mikro i 15% małych) słyszało o działających w województwie mazowieckim funduszach pożyczkowych zasilanych środkami z RPO WM, oferujących preferencyjnie oprocentowane pożyczki, 19% (28% średnich, 17-8% mikro i małych) – o funduszach poręczeniowych zasilonych środkami z RPO WM, oferujących poręczenia kredytów/pożyczek dla firm.

<sup>28</sup> Przytoczone tu wnioski dotyczą tylko tych podmiotów, które planują skorzystać z kredytu obrotowego.

## V. DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA W WYKORZYSTANIU INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM

### 5.1 Wsparcie przedsiębiorczości

Źródło finansowania instrumentów finansowych wspierających przedsiębiorczość w województwie mazowieckim stanowiło działanie 1.4 RPO WM na lata 2007-2013. Zawarto 6 umów o łącznej wartości 129,1 mln zł, a ich udział w ogólnej alokacji na wspomniane działanie wyniósł blisko 60%<sup>29</sup>. Ogólnie sfinansowano potrzeby finansowe mazowieckich MSP w wysokości 177,8 mln zł. Choć – w ujęciu wartościowym i ilościowym – wielkość udzielonego wsparcia była na Mazowszu mniejsza niż w czołowych regionach Polski, które wykorzystują instrumenty finansowe do wspierania przedsiębiorczości<sup>30</sup>. Niemniej rezultat ten jest podobny do efektów osiągniętych w województwach: łódzkim, małopolskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim.

W województwie mazowieckim fundusze pożyczkowe udzieliły 1063 pożyczki na łączną kwotę 108,8 mln zł. Przeciętna wielkość udzielonej pożyczki wyniosła 102,4 tys. zł. Jednocześnie poręczono 658 pożyczek/kredytów o wartości 69,1 mln zł<sup>31</sup>. Przeciętnie poręczenie zabezpieczało kredyty bądź pożyczkę o wartości 105 tys. zł. Należy jednak podkreślić, że zdecydowana większość udzielonych poręczeń miała charakter portfelowy. Stanowiły one aż 54% wartości udzielonych poręczeń i służyły zwiększeniu finansowania MSP ze środków własnych pośredników uczestniczących w programie. W rezultacie, średnia ich wartość dla instrumentu reporenczeniowego był znacznie wyższa i wyniosła 231,3 tys. zł.

W działaniu 1.4 RPO WM uczestniczyło łącznie 11 pośredników finansowych. Ośmiu z nich miało swoją siedzibę w województwie mazowieckim, w tym tylko jeden poza miastem stołecznym Warszawa<sup>32</sup>. Pośrednicy nie mieli – poza trzema – rozbudowanej struktury biur terenowych. Najwięcej z nich funkcjonowało w wspomnianej już Warszawie i Radomiu. Jedyne jeden pośrednik nie otworzył swojego przedstawicielstwa na terenie województwa mazowieckiego<sup>33</sup>. Pośrednicy finansowi podpisali dotychczas umowy o wartości 164,6 mln zł. Należy oczekiwać dalszego zwiększenia się wartości tych umów o kwotę ok. 13 mln zł<sup>34</sup>. Tabela 1 w załączniku nr 2 prezentuje poszczególnych pośredników finansowych w działaniu 1.4 RPO WM oraz opisuje oferowane przez nich produkty.

Instrumenty finansowe wspierają rozwój MSP w regionie mazowieckim od 2010 r. Początkowo zawarto 5 umów z czterema pośrednikami finansowymi. Województwo mazowieckie przystąpiło do inicjatywy JEREMIE stosunkowo późno. Umowę z Menadżerem Funduszu Powierniczego podpisano dopiero w grudniu 2012 r. W pośredniej formule wdrażania uczestniczyły także dwa banki komercyjne. Dostarczyły one dotychczas 19,5% środków pozyskanych przez MSP dzięki instrumentom finansowym z działania 1.4 RPO WM.

Występowały umiarkowane różnice w zakresie przeciętnej wartości pożyczek udzielonych dzięki dofinansowaniu z działania 1.4 RPO WM. Wynikało to przede wszystkim z tego, że oferta pośredników finansowych była zbliżona do siebie i skierowana przede wszystkim do mikroprzedsiębiorców. Oferowana wielkość pożyczki nie przekraczała z reguły 250 tys. zł. Nie udzielano pożyczek większych niż w

<sup>29</sup> Z ogólnej alokacji na działanie 1.4 RPO WM w wysokości 215,9 mln zł.

<sup>30</sup> Chodzi tu o województwa: wielkopolskie, pomorskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie.

<sup>31</sup> Dane pośredników finansowych i BGK.

<sup>32</sup> Ostrołęcki Ruch Wspierania Przedsiębiorczości.

<sup>33</sup> Dystrybucja produktu poręczeniowego – w odróżnieniu od pożyczki – tego jednak nie wymagała.

<sup>34</sup> W związku z rozstrzygnięciem konkursu na pożyczkę globalną dla start-upów przez Menadżera Funduszu Powierniczego JEREMIE. Umowy zostaną podpisane z czterema pośrednikami.

wysokości 500 tys. zł, choć czasami finansowano projekty o znacznie większej wartości<sup>35</sup>. Limity finansowania sprawiały, że bardzo rzadko z oferty pożyczkowej dofinansowanej z RPO WM korzystały średnie przedsiębiorstwa<sup>36</sup>. Przeciętna wartość udzielanych pożyczek przez poszczególnych pośredników wahała się między 60,4 tys. zł a 156,8 tys. zł. Ogólnie rzecz biorąc, pożyczki udzielone dzięki poręczeniu portfelowemu, były mniejsze niż pożyczki funduszy pożyczkowych jako takich. Przeciętna wartość pożyczki udzielonej w poręczeniu portfelowym wyniosła 72,7 tys. zł, podczas gdy dla funduszy pożyczkowych – 108,3 tys. zł. Najwięcej pożyczek udzieliła Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa oraz FM Bank PBP S.A., odpowiednio 570 i 344 pożyczki. Najmniej natomiast pożyczyla w tym programie wsparcia Inicjatywa Mikro Sp. z o. o. (37 pożyczek). Szczegółowe dane nt. wielkości i wartości udzielonych pożyczek przez poszczególnych pośredników zawarto w tabeli nr 2 w załączniku nr 2. Wspomniane statystyki dotyczą zarówno pożyczek funduszy pożyczkowych dofinansowanych – bezpośrednio bądź pośrednio – środkami RPO jak i udzielonych w następstwie poręczenia portfelowego w inicjatywie JEREMIE. Ten ostatni instrument pozwolił – przy ograniczonych środkach alokowanych w województwie mazowieckim na realizację inicjatywy JEREMIE – na udzielenie znacznie większej liczby kredytów/pożyczek przez silne kapitałowo instytucje niż byłoby to możliwe poprzez zastosowanie standardowego instrumentu pożyczkowego.

W porównaniu do funduszy pożyczkowych, aktywność funduszy poręczeniowych w województwie mazowieckim pozostawała na niskim poziomie. Jedynie w zakresie poręczeń portfelowych, ich liczba była bliska przeciętnej wartości dla inicjatywy JEREMIE w innych województwach. Natomiast aktywność funduszy poręczeniowych była na Mazowszu istotnie niższą niż w innych województwach realizujących opisywaną inicjatywę, z wyjątkiem regionu łódzkiego. Poręczenie w ramach instrumentu reporęczeniowego udzielały jedynie dwa fundusze: samorządowy Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. oraz ogólnopolski POLFUND Fundusz Poręczeń Kredytowych S.A. Przeciętna wartość kredytu, dla którego udzielono poręczenia, była podobna w każdym z funduszy. POLFUND udzielił mniejszej liczby poręczeń<sup>37</sup>. Ten ostatni osiągnął jednak nieco wyższy mnożnik kapitałowy na poziomie 1,95<sup>38</sup>. Dla MFPK, wskaźnik ten wyniósł odpowiednio 1,52. Wartość mnożnika kapitałowego osiągniętego przez fundusze poręczeniowe znajduje się jednak nadal na niskim poziomie. Wskazuje to także na ostrożną i konserwatywną politykę udzielania poręczeń. Należy jednak podkreślić, że w Polsce wartość mnożnika kapitałowego pozostaje na bardzo niskim poziomie<sup>39</sup>. Podstawowe dane o działalności funduszy poręczeniowych, dofinansowanej ze środków RPO, zawiera poniższa tabela.

**Tabela 15. Wsparcie przedsiębiorczości przez fundusze poręczeniowe ze środków działania 1.4 RPO WM 2007-2013**

Nazwa Pośrednika	Liczba umów z MSP	Wartość poręczanej umowy z MSP w zł	Przeciętna wartość poręczanej umowy z MSP w zł
<b>Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.</b>	85	20 132 275	236 850
<b>POLFUND Fundusz Poręczeń Kredytowych S.A.</b>	53	11 791 500	222 481

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych od pośredników finansowych.

<sup>35</sup> Było to przyczyna dla której jeden z pośredników osiągnął bardzo wioską wartość wkładu własnego klienta (33,44%) dla jego portfela pożyczkowego.

<sup>36</sup> Będzie jeszcze o tym mowa w dalszej części niniejszych rozważań.

<sup>37</sup> Z informacji od pośrednika wynika, że można oczekiwać dalszych umów poręczeniowych.

<sup>38</sup> Obliczony według wzoru: (Wartość poręczony pożyczek bądź kredytów – kapitalizacja funduszu poręczeniowego) / kapitalizacja funduszu poręczeniowego. W formule dla samej wartości poręczenia, wartość osiągniętego mnożnika jest znacznie mniejsza.

<sup>39</sup> 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).

Umowy zawierane z ostatecznymi odbiorcami dotyczyły projektów o wartości poniżej 100 tys. zł. W przypadku inicjatywy JEREMIE, 78% umów z MSP nie przekraczało tej wartości<sup>40</sup>. Można zauważyć, że dla projektów wdrażanych w systemie bezpośrednim wartość projektów była ogólnie wyższa. Niemniej nadal większość umów obejmowała finansowanie mniejsze niż 100 tys. zł. W odróżnieniu jednak od innych województw, pośrednicy nie byli w zasadzie – oprócz jednego z nich – zainteresowani finansowaniem projektów poniżej 20 tys. zł<sup>41</sup>. Należy podkreślić, że – w odróżnieniu od innych województw<sup>42</sup> – na Mazowszu nie udzielano w ramach RPO finansowania na projekty powyżej 500 tys. Z kolei projekty powyżej 300 tys. zł były bardzo rzadkie. Również fundusze poręczeniowe dofinansowane z działania 1.4 RPO WM nie mogły udzielać poręczeń w wysokości wyższej niż 400 tys. zł, choć pewne zapotrzebowanie w tym zakresie występowało<sup>43</sup>. Niewielkie limity inwestycyjne programów pożyczkowych i poręczeniowych w województwie mazowieckim przełożyły się następnie na strukturę podmiotów, którym udzielono wsparcia.

Instrumenty finansowe dofinansowane z działania 1.4 RPO WM wspierały w zdecydowanej większości mikroprzedsiębiorstwa. Były one ostatecznymi odbiorcami pomocy w 93,1% przypadków oraz 84,9% wartości pomocy. Pewien udział miały także małe przedsiębiorstwa. Wyniósł on odpowiednio 6,7% oraz 14,3%. Znikomy pozostawał natomiast udział średnich przedsiębiorstw (zob. tab. 3 w załączniku nr 2). Wspomniana grupa przedsiębiorców posiada – w opinii pośredników finansowych – lepszy dostęp do alternatywnych źródeł finansowania dłużnego. Pośrednicy finansowi wskazywali wprawdzie na pewne zainteresowanie średnich firm instrumentami pożyczkowymi i poręczeniowymi<sup>44</sup>. Skala finansowania nie była jednak dopasowana do ich potrzeb.

Jedynym instrumentem, który spotkał się z nieco większym zainteresowaniem średnich przedsiębiorstw, były fundusze poręczeniowe. Tabela 4 w załączniku nr 2. Udział średnich firm był w tym przypadku większy (2,2% w ujęciu ilościowym oraz 3,6% w ujęciu wartościowym), podobnie zresztą jak i małych przedsiębiorstw (odpowiednio 17,2% oraz 24,3%). Choć poręczenia wspierały projekty o większej skali, nadal była ona nieodpowiednia dla projektów o istotnie wyższych wymogach finansowania. W rezultacie, mikroprzedsiębiorstwa pozostawały nadal dominującą grupą wśród ostatecznych beneficjentów dla tego instrumentu finansowego (w tym także w ujęciu wartościowym).

Pośrednicy finansowi w działaniu 1.4 RPO WM sfinansowali 615 nowo powstałe przedsiębiorstwa (tzw. start-upy)<sup>45</sup>. Te ostatnie stanowiły 45% ogólnej liczby przedsiębiorstw, które uzyskały finansowanie w tym działaniu. Wsparciu start-upów będzie dedykowany osobny program pożyczkowy, uruchomiony w 2015 r.

Charakterystyczną cechą, która istotnie różni Mazowsze od pozostałych województw, stanowi dominacja centralnego obszaru aglomeracji warszawskiej<sup>46</sup> w dystrybucji środków. Przypada na niego ponad 50% finansowania dostarczanego z działania 1.4 RPO WM. Ponadto, większe znaczenie w dystrybucji środków miały takie miasta na Mazowszu jak: Radom, Płock i Siedlce. Do każdego z nich trafiało od 3% do 8% środków dystrybuowanych za pomocą instrumentów finansowych w działaniu 1.4 RPO WM. Należy podkreślić, że obszary, na których koncentrowało się wsparcie w tym działaniu, charakteryzowała jednocześnie największa aktywność ekonomiczna przedsiębiorstw i popyt na usługi pośredników finansowych. Natomiast zaledwie kilka wsparć trafiło do przedsiębiorstw z takich powiatów jak: sierpecki, garwoliński, mławski, oddalonych od centrum województwa mazowieckiego.

---

<sup>40</sup> Wg danych BGK.

<sup>41</sup> Wniosek na podstawie wywiadów pogłębionych z pośrednikami finansowymi w województwie mazowieckim.

<sup>42</sup> Np. pomorskiego i wielkopolskiego

<sup>43</sup> Wniosek na podstawie wywiadów pogłębionych z pośrednikami.

<sup>44</sup> W trakcie wywiadów pogłębionych z pośrednikami finansowymi z województwa mazowieckiego.

<sup>45</sup> Na podstawie danych pośredników finansowych.

<sup>46</sup> Obejmujący m. stołeczne Warszawa, powiaty: warszawski zachodni, powiat legionowski, pruszkowski, grodziski, piaseczyński, otwocki, wołomiński.

Pośrednicy finansowi, operujący na terenie województwa mazowieckiego, pozyskiwali większość swoich klientów z najbliższego otoczenia funduszu<sup>47</sup>. Przyjęcie dwóch różnych strategii wdrażania instrumentów nie wpłynęło zasadniczo na bardziej geograficznie równomierny dostęp do oferowanego finansowania. Przystąpienie Mazowsza do inicjatywy JEREMIE zwiększyło niewątpliwie zainteresowanie banków programem wsparcia. Standaryzacja procedur poprzez funkcjonowanie BGK jako Menadżera Funduszu Powierniczego także w innych województwach ułatwiała decyzję o przystąpieniu do programu wsparcia<sup>48</sup>. Niestety, banki, które były skłonne uczestniczyć w inicjatywie, nie miały istotnej penetracji geograficznej na Mazowszu, a ich oddziały – poza aglomeracją warszawską – istniały tylko w najważniejszych ośrodkach miejskich (Płock, Radom, Siedlce). W rezultacie, wskaźniki wykorzystania instrumentów finansowych w pozostałych powiatach wyraźnie odbiegają od czołowych – pod tym względem – rejonów w województwie.

Można określić dwa okresy większej aktywności pośredników w województwie mazowieckim. Pierwszy z nich trwał od trzeciego kwartału 2011 r. do końca 2012 r. Wiązał się on z bezpośrednią dystrybucją instrumentów finansowych w działaniu 1.4 RPO WM. Drugi taki okres trwał od trzeciego kwartału 2013 r. do pierwszego kwartału 2014 r. Był on następstwem uruchomienia inicjatywy JEREMIE w województwie mazowieckim. Pośrednicy finansowi wskazywali, że – ze względu na wysokie zainteresowanie mazowieckich przedsiębiorców – środki dostępne na pożyczki szybko się wyczerpywały<sup>49</sup>.

Pośrednicy udzielali wsparcia w działaniu 1.4 RPO WM przede wszystkim na cele inwestycyjne. Stanowiły one 69,9% umów z MSP oraz 67,4% wartości udzielonego im finansowania (zob. tabelę nr 5 w załączniku nr 2). Wsparcie służyło finansowaniu rozwoju (i obrotu) odpowiednio dla 30,1% umów (32,5% w ujęciu wartościowym). Przeciętna wartość finansowania celów rozwojowych była nieznacznie wyższa od celów inwestycyjnych. Wynika to jednak z wysokiego udziału przedsiębiorstw z branży handlowej w populacji ostatecznych beneficjentów instrumentów finansowych. Żadna pożyczka bądź poręczenie nie sfinansowały projektów wysoko innowacyjnych<sup>50</sup>. Nie powinno to jednak dziwić. Nie było to celem działania 1.4 RPO WM 2007-2014. Tego rodzaju projekty wymagają jednocześnie znacznie wyższego poziomu finansowania. W Wielkopolsce, w której zrealizowano takie finansowanie, przeciętna wartość takiej inwestycji wyniosła 1 mln 744 tys. zł<sup>51</sup>. W praktyce, na Mazowszu pojedynczy przedsiębiorca nie uzyskiwał wsparcia wyższego niż 500 tys. zł. 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 5%-10%<sup>52</sup>.

Tabela 6 w załączniku nr 2 przedstawia strukturę branżową udzielonego wsparcia zwrotnego w działaniu 1.4 RPO WM. Z instrumentów finansowych korzystali przede wszystkim przedsiębiorcy z branży usługowej (39,1%) oraz handlowej (36,3%). Natomiast tylko 10,1% stanowiły umowy w branży przetwórstwa przemysłowego. Częściowo wynikało to z niskich limitów wsparcia dla poszczególnych instrumentów. Dla przykładu, doświadczenie województwa świętokrzyskiego wskazuje, że

---

<sup>47</sup> Nie powinno to stanowić żadnego zaskoczenia ze względu na to, że przyjęcie takiej strategii pozyskiwania klientów pozwala minimalizować koszty zarządzania, a także docierać z ofertą do klientów najlepiej im znanych w obszarach o największym popycie na ich usługi funduszy.

<sup>48</sup> W opinii jednego z pośredników, późniejsze – niż w innych regionach – przystąpienie Mazowsza do inicjatywy JEREMIE istotnie ułatwiło udzielanie przez niego wsparcia, dzięki wcześniejszym doświadczeniom w innych województwach.

<sup>49</sup> Wniosek na podstawie wywiadów pogłębionych z funduszami pożyczkowymi na Mazowszu.

<sup>50</sup> Obejmujących wdrożenie w przedsiębiorstwie rozwiązania technologicznego, które jest stosowane na świecie przez okres nie dłuższy niż 3 lata.

<sup>51</sup> Obliczenia na podstawie danych BGK.

<sup>52</sup> Wniosek na podstawie wywiadów pogłębionych z pośrednikami finansowymi działającymi w województwie mazowieckim.

przedsiębiorstwa z tej branży są zainteresowane pożyczkami i poręczeniami o wyższej wartości<sup>53</sup>. Do pozostałych, nieokreślonych z nazw branż w tym zestawieniu, należały przedsiębiorstwa górnicze, z sektora rolnego i spożywczego oraz – przede wszystkim – transportowego. Te ostatnie stanowiły większość przedsiębiorstw należących do tej ogólnej kategorii<sup>54</sup>. Co charakterystyczne, przeciętna wartość umów pośredników z MSP dla poszczególnych branż była – w województwie mazowieckim – do siebie bardzo zbliżona<sup>55</sup>.

Część funduszy pożyczkowych nie wymagała wkładu własnego do inwestycji klientów finansowanych ze środków RPO WM. Fundusze ustalały minimalny poziom wkładu własnego z reguły na poziomie 5%-20%. Pośrednicy udzielali pożyczek zarówno na zasadach rynkowych<sup>56</sup> jak i pomocy *de minimis*. Fundusze poręczeniowe udzielały poręczeń na zasadach *de minimis*. Ograniczenia dla tego rodzaju pomocy publicznej nie stanowiły jednak większego problemu dla przedsiębiorców, ze względu na niewielką wielkość finansowanych projektów. Większy problem stanowiło natomiast konkurowanie oferty innych programów publicznych, w tym w szczególności gwarancji *de minimis* BGK<sup>57</sup>.

### Efekty wsparcia

Wsparcie z działania 1.4 RPO WM adresowało problem luki finansowej. Świadczy o tym m. in. to, że trafiło przede wszystkim do firm najmniejszych (93,7% ostatecznych odbiorców), młodych (45% wspartych przedsiębiorstw). Przeprowadzone badanie CAWI/CATI z ostatecznymi odbiorcami instrumentów zwrotnych RPO WM (N=257) wskazują również, że aż 58,8% z nich generowało obroty mniejsze niż 500 tys. zł, a 2/3 z nich osiągnęło zyski w 2013 r. mniejsze niż 100 tys. zł. Z finansowania zwrotnego korzystały przede wszystkim osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (78,6%), w tym jednoosobową (24,5%). Spółki osobowe stanowiły natomiast 7,8% ankietowanych, ostatecznych beneficjentów, podczas gdy spółki kapitałowe – 13,3%.

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 konkurowania z innymi firmami (75,5%). Wsparcie poprawiło także płynność finansową blisko 70% respondentów. Z kolei w 56,2% ankietowanych przedsiębiorstw wzrósł potencjał do wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań.

Wsparcie wpłynęło także na wyniki ekonomiczne ostatecznych beneficjentów. Tylko 3,9% z nich zadeklarowało spadek przychodów ze sprzedaży w porównaniu do stanu sprzed uzyskania wsparcia z funduszu pożyczkowego/poręczeniowego. Natomiast ponad 50,2% respondentów stwierdziło wzrost przychodów. Brak zmian w tym zakresie dotyczył 29,2% ankietowanych. Podobną tendencję można zaobserwować w przypadku zmian zysków netto. Jego wzrost objął 43,6% ostatecznych odbiorców pomocy, a spadek – 7,8%. Sytuacja nie zmieniła się dla 30,4% wspieranych przedsiębiorców.

---

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> Dla jednego z pośredników, udział przedsiębiorstw z sektora transportowego wyniósł aż 22%.

<sup>55</sup> Istotne różnice występowały jedynie w odniesieniu do branży budowlanej. Pośrednicy również wskazywali na brak szczególnych różnic w zakresie przeciętnej wartości wsparcia w poszczególnych branżach, tłumacząc ten fakt m. in. charakterem wsparcia i finansowaniem prawie wyłącznie mikroprzedsiębiorstw.

<sup>56</sup> Opierając się na stopie referencyjnej, która jednak była i tak znacznie korzystniejsza niż kredyty bankowe oferowane tej grupie przedsiębiorstw.

<sup>57</sup> Wskazywał na to m. in. jedno z pośredników. Na niekorzystny wpływ na aktywność fundusz poręczeniowych (beneficjentów instrumentu reporenczeniowego), wskazują na to także inne badania. Zob. PAG Uniconsult, Imapp, Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020, UM WKP, s. 72.

Respondenci szacowali również efekty wsparcia na wzrost przychodów lub oszczędności w okresie 5 lat od momentu zakończenia przedsięwzięcia. Co trzeci ankietowany nie potrafił określić tego efektu. W wyliczeniach pozostałych respondentów pojawiały się wartości dodatkowych przychodów/ oszczędności przede wszystkim w przedziałach od 0 do 50 tys. zł (36,3%) oraz od 50 do 100 tys. zł (17,9%). Tylko 12,6% 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 3,1% respondentów. Natomiast zatrudnienie zwiększyło się w 39,7% wspieranych przedsiębiorstw. W 95 ankietowanych przedsiębiorstwach określono dokładnie zmiany w zatrudnieniu. Stworzono w nich 240 nowych miejsc pracy. Firmy, które zatrudniły nowych pracowników, stworzyły zatem przeciętnie dwa i pół etatu.

Przedsiębiorstwa wykorzystujące wsparcie zwrotne zwiększały również liczbę klientów. Aż 59,1% respondentów wskazywało na pozyskiwanie nowych klientów po uzyskaniu wsparcia. Jedynie 3,5% wspieranych przedsiębiorstw stwierdziło spadek liczby klientów, a dalsze 28% 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, 20,9% respondentów pozyskiwało jednak – w wymiarze lokalnym i regionalnym – nowe rynki. Z kolei 18% wspieranych przedsiębiorstw rozszerzała działalność na cały kraj. Niemniej działalność eksportową na rynkach zagranicznych po raz pierwszy podjęło tylko 3,2% wspartych przedsiębiorstw.

Niewielka część (1/8) wspieranych przedsiębiorstw prowadziła działalność eksportową. Niemniej 36,4% takich przedsiębiorstw zwiększyło przychody z eksportu, a 12,1% firm w tej grupie podjęło się eksportu dóbr i usług dopiero po uzyskaniu wsparcia z RPO WM.

Wspierane przedsiębiorstwa rozwijały – dzięki uzyskanemu wsparciu – prowadzoną działalność gospodarczą. Duża ich część wprowadzała innowacje na poziomie przedsiębiorstwa. I tak, aż 72,1% respondentów (N=190) wdrażało innowację produktową. W mniejszym zakresie wdrażano także inne rodzaje innowacji (procesowe, organizacyjne i marketingowe). Tylko niewielka część wdrażanych innowacji produktowych (22,6%) nie była znana przynajmniej na rynku lokalnym. Z kolei w ocenie finansujących ich pośredników finansowych, produkty lub usługi, innowacyjne na poziomie rynku regionalnego, wprowadzało mniej niż 10% wspieranych przedsiębiorstw<sup>58</sup>. 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=257), udział firm nieprowadzących działalności badawczo-rozwojowej wyniósł aż 84,8%. Tylko 11,7% wspieranych przedsiębiorstw jest lub było już aktywnych w tym obszarze.

Środki zainwestowane w projekty współfinansowane za pomocą instrumentów zwrotnych powinny posiadać potencjał generowania przychodów. Wspomnianą okoliczność potwierdzają opinie respondentów. Aż 84,2% ostatecznych odbiorców przewiduje, że zainwestowane środki zwrócą się. Jedynie 6,9% wspartych przedsiębiorstw tego nie oczekuje. Jednocześnie aż 26,3% wspieranych przedsiębiorców przewiduje, że zwrócą się one w mniej niż dwa lata. Większość szacuje okres spłaty na 2 do 5 lat. 13,1% ankietowanych przewiduje 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).

---

<sup>58</sup> Wniosek na podstawie wywiadów pogłębionych z pośrednikami finansowymi.



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. Województwo mazowieckie było jednym z trzech polskich regionów<sup>59</sup>, w których instrumenty finansowe wspierające przedsiębiorców realizowano poprzez umowy zawierane bezpośrednio z IZ RPO WM oraz poprzez uczestnictwo w inicjatywie JEREMIE. Na Mazowszu wykorzystano mechanizm funduszu powierniczego. Należy podkreślić, że inicjatywa JEREMIE była również realizowana w Polsce bez wykorzystania instytucji funduszu powierniczego. Choć w ten ostatni sposób instrumenty wdrażano aż w 10 województwach, łączna wielkość alokowanych środków i skala udzielonego finansowania była w tej formule mniejsza niż w 6 pozostałych województwach, w których wykorzystano instytucję funduszu powierniczego<sup>60</sup>.

Instrumenty kapitałowe stanowią domenę interwencji krajowej<sup>61</sup>. W regionach uruchomiono dotychczas jeden instrument kapitałowy na Pomorzu<sup>62</sup>. Województwo Mazowieckie 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 mazowieckim. 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 przezwyciężyć w nowej perspektywie finansowej.

Wdrażanie instrumentów finansowych w modelu z udziałem Menadżera Funduszu Powierniczego ma szereg istotnych zalet. Po pierwsze, ułatwia realizację programu wsparcia dzięki standaryzacji i profesjonalizacji jego wdrażania. Przyspieszony zostaje obieg dokumentów. Wykorzystanie tych samych zasad do realizacji inicjatywy JEREMIE w kilku województwach pozwoliło na udoskonalenie procedur wdrażania instrumentów. Opiswany mechanizm wdrażania ułatwia także dystrybucję środków. Po drugie, należy się zgodzić, że realizacja inicjatywy JEREMIE bez funduszu powierniczego jest mniej sprawna pod względem skuteczności budowania portfela inwestycyjnego<sup>63</sup>. Ograniczona jest elastyczność, np. poprzez jednoetapowość procesów dystrybucji instrumentów. Po trzecie, opiswany model wdrażania pozwala na osiągnięcie wyższego poziomu dźwigni finansowej dla kapitału publicznego. Dla przykładu, poręczenie portfelowe posiada przewagę pod tym względem nad zwykłymi pożyczkami udzielanymi bezpośrednio ze środków poszczególnych RPO. Ten tryb dystrybucji ułatwia także przyciągnięcie na rynek nowych pośredników, w tym zwłaszcza tych silniejszych kapitałowo (np. banków). Należy jednak pamiętać, że wyższy poziom dźwigni finansowej przekłada się na większe ryzyko dla pożyczek udzielanych w trybie poręczenia portfelowego i – w rezultacie – mniejszą trwałość instrumentu finansowego. Po czwarte, wdrażanie z udziałem Menadżera Funduszu Poręczeniowego zwiększa skalę interwencji. Pozwala także na upowszechnianie najlepszych praktyk i sprawdzonych rozwiązań także z innych regionów kraju.

Udział Menadżera Funduszu Powierniczego we wdrażaniu inżynierii finansowej w regionach posiada jednak też pewne wady. Po pierwsze, trudniej jest dostosować charakterystyki oferowanych instrumentów do szczególnych i zróżnicowanych potrzeb MSP, zwłaszcza tych najbardziej

---

<sup>59</sup> Obok województwa pomorskiego i kujawsko-pomorskiego.

<sup>60</sup> Alokacja wyniosła w tym przypadku ok. 1,16 mld zł w porównaniu z alokacją wynoszącą w przybliżeniu 1,6 mld zł zarządzaną przez Menadżera Funduszu Powierniczego, którym był BGK.

<sup>61</sup> Działania 1.2.3 SPO WKP, 3.1 POO IG, program KFK, w których zainwestowano ok. 723 mln zł w skali kraju.

<sup>62</sup> Przewidziano taki instrument także na Dolnym Śląsku.

<sup>63</sup> Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013, MRR, Warszawa, grudzień 2012.

innowacyjnych. Pożyczka 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. Skuteczność wdrażania takich produktów bardziej zależy od doświadczenia i ekspertyzy poszczególnych pośredników niż od szczególnej strategii Menadżera. Po drugie, opieranie się na mechanizmie funduszu powierniczego wymaga również odpowiedniej skali jego działalności. W przypadku Mazowsza, alokowane środki na inicjatywę JEREMIE były – w porównaniu do innych województw – stosunkowo niewielkie. Pośrednicy finansowi rywalizowali o uzyskanie finansowania, a przeciętna wartość umów była niewielka. W rezultacie, środki finansowe szybko się wyczerpywały. Jednocześnie wysokie koszty promocji utrudniały – w opinii pośredników – uzyskanie efektywności kosztowej. Większość mazowieckich funduszy pożyczkowych, z którymi przeprowadzono rozmowy, postulowała zwiększenie środków na działania promocyjne. Niemniej nowe rozporządzenie delegowane ogranicza dopuszczalny poziom kosztów pośredników<sup>64</sup>. W rezultacie, wdrażanie instrumentów inżynierii finansowej z udziałem Menadżera Funduszu Powierniczego wymaga znacznie wyższej wartości umowy, w celu zrekompensowania wysokich kosztów przygotowania się do realizacji programu oraz promocji instrumentu pożyczkowego przez pośrednika. Po trzecie, udział Menadżera Funduszu Powierniczego spowalniał proces ponownego obrotu środkami w porównaniu z obsługą kolejnych cykli obrotu przez pośredników udzielających pożyczki w systemie bezpośredniego wdrażania<sup>65</sup>. Z udziałem dodatkowego podmiotu jakim jest Menadżer wiązały się także opóźnienia decyzyjne i związane z procedurą realizacji konkursów<sup>66</sup>. Po czwarte, udział funduszu powierniczego i menadżera wiąże się oczywiście z dodatkowymi kosztami udziału tego podmiotu w procesie dystrybucji. Powyższe rozważania świadczą o tym, że trudno jest mówić o szczególnej przewadze modelu wdrażania pośredniego nad bezpośrednim. Wybór sposobu wdrażania powinien zależeć przede wszystkim od wymaganego zakresu kontroli, jaki IZ RPO WM powinna zachować nad realizacją poszczególnych celów interwencji.

Szybkie wdrażanie zwrotnych instrumentów finansowych zależy w dużym stopniu od potencjału publicznych pośredników finansowych. Zasoby kadrowe i infrastrukturalne warunkują zdolność do dystrybucji środków. W województwie mazowieckim jedynie najsilniejsze kapitałowo instytucje nie miały z tym problemu. Zasoby kapitałowe miały także znaczenie dla uczestnictwa w programie pożyczkowym w ramach inicjatywy JEREMIE. Wymagał on bowiem pewnej minimalnej partycypacji pośrednika finansowego<sup>67</sup>. Niestety, także sama konstrukcja instrumentu zwrotnego mogła obniżyć potencjał pośrednika kapitałowego. Miało to miejsce w przypadku instrumentu reporeczniowego, finansowanego ze środków RPO WM.

Przyciągnięcie większej liczby pośredników do słabiej rozwiniętych obszarów Mazowsza jest bardzo kosztowne i nie pozwala osiągnąć odpowiedniej skali działalności dla tych lokalnych pośredników. Niewielka alokacja na zwrotne instrumenty finansowe wspierające przedsiębiorczość na Mazowszu nie pozwalała zresztą na taką interwencję. W rezultacie, zidentyfikowano „białe plamy” w dostępie do finansowania zwrotnego. Dostęp do finansowania był wystarczający tylko na obszarze aglomeracji warszawskiej oraz w trzech większych ośrodkach miejskich<sup>68</sup>. Na terenie województwa mazowieckiego dominowali pośrednicy, prowadzący działalność także w innych województwach. Nie stanowiło to samo w sobie przeszkody w realizacji programu wsparcia. Niemniej nie sprzyjało także lokalnym strategiom sprzedaży produktu finansowego. W realizację instrumentów finansowych na Mazowszu nie były niestety zaangażowane lokalne banki spółdzielcze<sup>69</sup>.

---

<sup>64</sup> Wyjątek uczyniono tylko w sytuacji, w której koszty zarządzania ustalono by w konkurencyjnym przetargu, co z drugiej strony istotnie przedłuża dystrybucję środków.

<sup>65</sup> Wskazywali na to niektórzy mazowieccy pośrednicy finansowi, z którymi przeprowadzono wywiad pogłębiony.

<sup>66</sup> Dla przykładu, uruchomienie podpisanej umowy zabierało – jak wskazywali pośrednicy – kolejne 3-4 miesiące i konieczność przeprowadzenia dalszych działań promocyjnych.

<sup>67</sup> Zgodnie z informacją pośredników, na poziomie 10%.

<sup>68</sup> Mających status miast wojewódzkich przed reformą administracyjną w Polsce z 1999 r.

<sup>69</sup> Jak to miało np. miejsce w województwie kujawsko-pomorskim. Z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych wynikało, że nie były one zainteresowane udziałem w programach pożyczkowych. Wpływ na to miały m. in. wysokie wymogi w zakresie dokumentacji, do których spełnienia lokalne banki spółdzielcze nie były przygotowane.

Można zauważyć różnice w jakości usług świadczonych na rzecz MSP przez poszczególnych pośredników. Bardziej doświadczone fundusze pożyczkowe dostarczały bardziej zindywidualizowanych usług na rzecz wspieranych MSP. Co charakterystyczne, jakość ich portfela pożyczkowego również była wyższa. Niższy był udział – w ujęciu ilościowym i wartościowym – pożyczek przeterminowanych. Również wartość zaległości powyżej 30 dni (w stosunku do całości portfela pożyczkowego) pozostawała na niższym poziomie.

Ze wsparcia funduszy pożyczkowych i poręczeniowych korzystały w dużym stopniu przedsiębiorstwa, które nie posiadały jeszcze zdolności kredytowej. Udział w programie pożyczkowym pozwala jednak na stworzenia historii finansowej. W rezultacie, wspierane przedsiębiorstwa stopniowo uzyskują zdolność do korzystania z komercyjnych usług finansowych i uwalniają się od problemu racjonowania kredytu względem nich. Zasadnym było zatem zweryfikowanie możliwości wyłącznie z możliwości uzyskania pożyczki tych podmiotów, które uzyskały już zdolność kredytową. Niekomercyjni pośredni wskazywali, że wprowadzenie takiego wymogu utrudniałoby oferowanie własnych produktów finansowych klientom. Byłoby zatem sprzeczne z interesem takiej instytucji. Jednocześnie podważałoby istotnie zaufanie klientów względem funduszy pożyczkowych. Te ostatnie mają już obecnie ograniczoną zdolność oferowania produktów finansowych i budowania relacji z klientem, nie mogąc prowadzić działalności depozytowej. Mają również mniejsze możliwości dostarczania innych – generujących zyski ekonomiczne – produktów finansowych (tzw. *cross-selling*). Z tych względów, nie można zalecić obligatoryjnego wyłączenia przedsiębiorstw o lepszym standingu kredytowym z programu pożyczkowego.

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. Jednocześnie - jak wskazał jeden z mazowieckich pośredników – nie stworzono od początku jasnych i przejrzystych rozwiązań na wypadek nienależytego wykonywania zobowiązań z tytułu umowy pożyczki/kredytu. 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. Spowodowało to powstanie istotnych nakładów pracy i praktyczne trudności w weryfikowaniu tego obowiązku, zwłaszcza po dokonaniu spłaty pożyczki lub sprawdzaniu tych okoliczności przez fundusz poręczeniowy. W tym kontekście należy postulować, aby pożyczka dofinansowana z funduszy strukturalnych była bardziej przyjazna niż finansowanie dotacyjne i nie podlegała rygorom związanym z udzieleniem dotacji. Wystarczające powinno tu być oświadczenie w tym zakresie. Natomiast weryfikacja celowości pożyczki powinna następować w sposób uproszczony bądź w przypadku pojawiania się zaległości w spłacie zobowiązań z tytułu pożyczki. Ograniczenie wymogów kontrolnych pozwalałoby sprawniej realizować program pożyczkowy. W związku z odgraniczeniem dopuszczalnego rocznego i ogólnego poziomu kosztów zarządzania, problem ten nabiera szczególnego znaczenia.

Dla niektórych pośredników w województwie mazowieckim 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 MSP. 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 korzystne<sup>70</sup>. Wyrównaniu interesu prywatnego i publicznego służyłoby natomiast nieproporcjonalne wynagrodzenie dla zaangażowanego kapitału prywatnego<sup>71</sup>. Rozwiązywałoby to także szereg problemów, w tym tendencję do udzielania instrumentów o znacznym stopniu preferencji<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Jeden z pośredników wskazał, że rzeczywista stopa oprocentowania kredytu dla nowo powstałego przedsiębiorstwa, a uwzględniająca jego ubezpieczenie, wyniosłaby w lutym 2015 r. nawet od 15% do 20%.

<sup>71</sup> Dla przykładu, oprocentowanie części pożyczki, finansowanej ze środków własnych pośrednika, mógłby być wyższe niż dla jej drugiej części dofinansowanej ze środków publicznych.

<sup>72</sup> Takie rozwiązanie zaproponowano m. in. w województwie pomorskim.

Instrumenty kapitałowe nie upowszechniły się dotychczas na poziomie regionalnym w Polsce. Należy podkreślić, że doświadczenia zagraniczne nie są w tym obszarze zbyt pozytywne. Instrumenty kapitałowe sprawdzały się raczej w silnych regionach, np. w Szkocji. Nie były skutecznym narzędziem rozwoju technologicznego w regionach<sup>73</sup>. W Polsce wdrażano je na poziomie krajowym. Nie udało się uniknąć trudności w realizacji programu wsparcia. Propozycje dotyczące stosowania instrumentów kapitałowych w regionach są zróżnicowane. W województwach warmińsko-mazurskim, zachodnio-pomorskim i pomorskim zalecono zastosowanie finansowania kapitałowego. Należy jednak wskazać, że Program Operacyjny Inteligentny Rozwój będzie najprawdopodobniej zawierał 4 instrumenty kapitałowe o istotnych alokacjach, obejmujące wszystkie etapy wczesnego wzrostu. Jednocześnie Umowa Partnerstwa wyklucza w zasadzie wykorzystanie instrumentów kapitałowych na poziomie regionalnym<sup>74</sup>.

Pewien problem stanowi brak opracowanego systemu wsparcia krajowego i rozwiązań legislacyjnych na rzecz odnawialnych źródeł energii (OZE). 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.

W dotychczasowych programach inżynierii finansowej sektor bankowy był zaangażowany w niewielkim stopniu. W ramach inicjatywy JEREMIE, banki udzieliły finansowania blisko 20% projektów wspieranych MSP. Wprawdzie duże banki – z rozbudowaną lokalnie siecią oddziałów – nie będą zainteresowane udziałem w programach wsparcia tak niewielkiej skali jak w dotychczasowym RPO WM. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na niewykorzystany potencjał kilkudziesięciu banków spółdzielczych na Mazowszu.

Polski system bankowy charakteryzuje się wysokim stopniem zbiurokratyzowania i kosztów dla przedsiębiorcy poszukującego finansowania zewnętrznego. Pozwala to na stworzenie alternatywnych – względem sektora bankowego – form finansowania. Niemniej wsparcie obecnych funduszy pożyczkowych wiąże się również z wysokimi nakładami biurokratycznymi, na co wskazywano już wcześniej.

Fundusze poręczeniowe na terenie województwa mazowieckiego ograniczały się dotychczas do poręczania kredytów w brankach komercyjnych. Poręczanie produktów finansowych funduszy pożyczkowych było w praktyce wyłączone tym, że te ostatnie również finansowały swoją działalność z funduszy strukturalnych. Choć od udzielenia poręczenia warunkowało dostęp do finansowania bankowego, w niewielkim stopniu obniżało koszty kredytu dla ostatecznego odbiorcy<sup>75</sup>. 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 RPO<sup>76</sup>.

Problem luki finansowej dotyczy w pierwszej kolejności mikroprzedsiębiorstw, a w mniejszym stopniu – małych firm. W przypadku przedsiębiorstw średnich i dużych, nie jest on 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.

Programy pożyczkowe w Polsce nie były dotychczas ukierunkowane na gospodarkę niskoemisyjną. Należy jednak podkreślić, że tego rodzaju programy realizowano w innych krajach. Największe

---

<sup>73</sup> Zob. szerzej: G. Murray, D. Lingelbach, D. J. Cumming, *Twelve Meditations on Venture Capital: Some Heretical Observations on the Dissonance Between Theory and Practice When Applied to Public/Private Collaborations on Entrepreneurial Finance Policy*, w: *Venture Capital: Investment Strategies, Structures, and Policies*, John Wiley & Sons, New York 2010, s. 553-584.

<sup>74</sup> Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 - Umowa Partnerstwa, MIIIR, maj 2014, s. 93.

<sup>75</sup> Wniosek na podstawie przeprowadzonych wywiadów z pośrednikami finansowymi.

<sup>76</sup> Mazowieccy pośrednicy wskazywali także na potrzebę poręczania zapłaty wadium przez przedsiębiorstwa z sektora MSP. Tego rodzaju produkt zaoferował ostatnio Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych.

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, bezprowizyjne 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 (premię 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 o uzyskanych korzyści w zakresie oszczędności zasobów. Przedsiębiorca ponosi ryzyko projektu w całości, ale i także uzyskuje 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.

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.

Koordynacja instrumentów finansowych zmniejsza ryzyko konkurowania między sobą instrumentów wdrażanych na różnych poziomach (kraj-region) lub z różnych funduszy (europejskich-krajowych). Do koordynacji wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w województwie mazowieckim i w innych regionach przyczynił się udział jednego Menadżera Funduszy Powierniczych, którym był BGK. Niemniej ta sama instytucja stworzyła pewną konkurencję dla funduszy poręczeniowych w województwie mazowieckim, wdrażając krajowy program gwarancji *de minimis*. Atrakcyjne warunki opisywanego instrumentu mogły też stanowić przeszkodę dla realizacji programu poręczeń portfelowych w inicjatywie JEREMIE.

## 5.2 Wsparcie ochrony środowiska

### 5.2.1 Odnawialne źródła energii

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

W tabeli nr 7 w załączniku nr 2 przedstawiono informację o programach wspierania odnawialnych źródeł energii oferowanych przez **Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej**. Z danych zawartych w załączniku nr 2 wynika, że część z tych programów przewidywała zastosowanie instrumentów finansowych.

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 niedochodowe. Projektów z zakresu kogeneracji było zaledwie jedna lub dwie.

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 sukcesem<sup>77</sup>. Program polegał na udzielaniu dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego realizowanej za pośrednictwem banku na podstawie zawartej umowy o współpracy.

**Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie** oferował w 2013 r. program „Projekty z zakresu odnawialnych źródeł energii”, w ramach którego udzielał pożyczkę preferencyjnie oprocentowaną z możliwością częściowego umorzenia na zadania z zakresu OZE (zakup i montaż kolektorów słonecznych, pomp ciepła, instalacji fotowoltaicznych, małe elektrownie wiatrowe do 200 kW, elektrownie wiatrowe o mocy nie wyższej niż 5MWe, małe elektrownie wodne, biogazownie, wytwarzanie energii elektrycznej i/lub ciepła z wykorzystaniem biogazu, powstałego w procesach oczyszczania ścieków). Wsparcie oferowane było osobom fizycznym prowadzącym działalność

---

<sup>77</sup> <http://gramwzielone.pl/energia-sloneczna/9456/prosument-relacja-ze-spotkania-w-nfosigw>

gospodarczą, osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym administracji publicznej i związkom celowym osób<sup>78</sup>.

Warto też dodać, że w analizowanym okresie WFOŚiGW w Warszawie udzielał dotacji na zakup i montaż kolektorów słonecznych (dla osób fizycznych, jednostek samorządu terytorialnego, wspólnot mieszkaniowych) oraz na zakup i montaż pomp ciepła<sup>79</sup>.

Szczegółowe informacje o programach dofinansowania odnawialnych źródeł energii przez NFOŚiGW i WFOŚiGW w Warszawie w perspektywie finansowej 2014-2020 zawarte są w tabeli nr 8 w załączniku nr 2 dotyczącym dotychczasowych doświadczeń. Z informacji tych wynika, że pomoc finansowa oferowana jest w formie zwrotnej i bezzwrotnej.

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 wprowadzonego ustawą o odnawialnych źródłach energii (pomoc ta będzie w pewien sposób sumowana). Niektórzy 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.

Projekty z zakresu ochrony powietrza, bezpieczeństwa energetycznego, energii odnawialnej mogły uzyskać wsparcie w województwie mazowieckim na wsparcie w ramach **Inicjatywy JESSICA**. Środki na te przedsięwzięcia pochodziły z działania 4.3 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 „Ochrona powietrza, energetyka”. Inicjatywa była dostępna zarówno dla projektów realizowanych przez podmioty publiczne, w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i dla przedsięwzięć realizowanych wyłącznie przez sektor prywatny<sup>80</sup>. Korzystający z inicjatywy JESSICA wysoko oceniali wysokość oprocentowania, długość okresu karencji w spłacie rat kapitałowych oraz maksymalną możliwą do otrzymania wysokość wsparcia (jedynie jedna osoba dość nisko oceniła wysokość oprocentowania, inna zaś uznała, że potrzeby przekraczały możliwości jednej pożyczki). Wszyscy byli zgodni, co do tego, że w tamtym czasie rynek komercyjny nie mógł zaoferować konkurencyjnych warunków finansowania. Należy jednak zauważyć, że w kwestii poziomu skomplikowania procedur ubiegania się o wsparcie zdania były podzielone: część respondentów oceniając wymogi na tle innych procedur pomocowych, oceniała inicjatywę bardzo pozytywnie, jednak byli również i ci respondenci, którzy negatywnie odnieśli się do szeregu wymogów w kwestii dostarczenia odpowiednich oświadczeń. Wskazano np. na to, że procedury stosowane na rynku komercyjnym są podobne, a nawet (według jednego z pytanych) – łatwiejsze.

---

<sup>78</sup> Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, <https://www.wfosigw.pl>

<sup>79</sup> Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, <https://www.wfosigw.pl>

<sup>80</sup> Inicjatywa JESSICA, <http://rpo.mazovia.pl/content/inicjatywa-jessica>

O stopniu zadowolenia z uzyskania pożyczki w ramach inicjatywy Jessica świadczy fakt, że większość respondentów podjęłoby jeszcze raz tę samą decyzję w kwestii skorzystania ze wsparcia z analizowanego mechanizmu finansowego. Bardzo dobrze została też oceniona współpraca z pośrednikiem finansowym – Mazowiecką Agencją Energetyczną (doceniano np. kompetencje i wsparcie ze strony pracowników Agencji).

Projekty realizowane przez respondentów są w większości przypadków dochodowe bądź też będą dochodowe, pomimo zmieniających się warunków wpływających na poziom rentowności (np. cen paliwa czy żółtych certyfikatów). Oszczędności wynikały m.in. z wynikają z użycia zmniejszonej ilości gazu oraz energii, a także ze zmniejszonych opłat za korzystanie ze środowiska. Wskazywano na okresy zwrotu od 8 do 15 lat

W innych badaniach ewaluacyjnych zwraca się uwagę na to, że respondenci wskazywali (choć raczej sporadycznie) na duże wymogi stawiane beneficjentom w ramach inicjatywy JESSICA. Wymagania te (procedury formalne, kryteria wyboru projektów) powodowały, że oferta wsparcia nie była tak atrakcyjna jak można było wcześniej zakładać. Dla niektórych samorządów tradycyjne kredyty komercyjne mogły być prostszym narzędziem<sup>81</sup>.

Wsparcie zwrotne w obszarze wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych oferują też banki, w tym Bank Ochrony Środowiska<sup>82</sup> i Bank Gospodarki Żywnościowej<sup>83</sup>.

W 2014 r. Bank Ochrony Środowiska udzielił łącznie 34 kredytów ekologicznych przedsiębiorcom z województwa mazowieckiego. Inwestycje wspierane kredytami ekologicznymi BOŚ S.A. charakteryzują się niskim stopniem ryzyka. Według przedstawiciela banku współczynnik strat (kredyty niespłacone, kredyty niespłacone w terminie) jest w przypadku kredytów ekologicznych istotnie niższy w porównaniu do standardowych kredytów inwestycyjnych oferowanych przedsiębiorstwom przez BOŚ Bank. Warto zauważyć, że w przypadku przedsięwzięć z zakresu racjonalnego zużycia energii wykazywana jest rentowność projektu. Rentowność nie jest jednak zawsze wyliczana w przypadku projektów dotyczących ochrony środowiska. Dotyczy to w szczególności przedsięwzięć realizowanych przez gminy, gdyż przedsięwzięcia przez nie podejmowane wynikają niekiedy z obowiązku wdrażania określonych przepisów prawnych.

## 5.2.2 Termomodernizacja i kogeneracja, oświetlenie uliczne, transport

W tabeli nr 10 w załączniku nr 2 przedstawiono informację o programach wspierania termomodernizacji budynków lub rozwoju kogeneracji oferowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Z przedstawionych danych wynika, że część z tych programów przewidywała zastosowanie instrumentów finansowych.

Przedsięwzięcia związane z termomodernizacją budynków lub rozwojem kogeneracji finansował także Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (tabela 11 w załączniku nr 2).

---

<sup>81</sup> Analiza możliwości zastosowania zwrotnych mechanizmów finansowania inwestycji w perspektywie 2014-2020 w województwie śląskim, Instytut Badań Strukturalnych, 2012.

<sup>82</sup> Szczegółowa oferta przedstawiona w tabeli nr 9 w załączniku dotyczącym dotychczasowych doświadczeń

<sup>83</sup> 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 cieplnej 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 .



Warto też dodać, że w analizowanym okresie WFOŚiGW w Warszawie udzielał dotacji na zakup i montaż kolektorów słonecznych (dla osób fizycznych, jednostek samorządu terytorialnego, wspólnot mieszkaniowych) oraz na zakup i montaż pomp ciepła<sup>84</sup>.

Przedstawiciel Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie wskazał, że dużym zainteresowaniem beneficjentów cieszył się program dotyczący termomodernizacji budynków zarówno użyteczności publicznej, jak i mieszkalnych. Wnioski składane były przez jednostki samorządu terytorialnego oraz spółdzielnie mieszkaniowe. Jedną z przyczyn dużego zainteresowania był zastosowany mechanizm zachęty polegający na tym, że po zaciągnięciu pożyczki beneficjent mógł otrzymać dotacje. Po kilku jednak latach program ten przestał się cieszyć powodzeniem wśród beneficjentów. W głównej mierze w opinii przedstawiciela Wojewódzkiego Funduszu wynikało to z faktu, że większość budynków wymagających termomodernizacji została już poddana takiej inwestycji. W mniejszym stopniu o spadku zainteresowania decydowały czynniki związane z warunkami udzielanego wsparcia czy też związane z problemem zaciągania kolejnych zobowiązań przez beneficjentów.

Projekty z zakresu ochrony powietrza, bezpieczeństwa energetycznego, energii odnawialnej mogły uzyskać wsparcie w województwie mazowieckim na wsparcie w ramach **Inicjatywy JESSICA**. Środki na te przedsięwzięcia pochodziły z działania 4.3 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 „Ochrona powietrza, energetyka”. Oceną formalną i merytoryczną w ramach mechanizmu JESSICA zajmowała się Mazowiecka Agencja Energetyczna, a oceną zdolności finansowej – Bank Gospodarstwa Krajowego.

W ramach mechanizmu JESSICA największym zainteresowaniem cieszyły się większe, kompleksowe projekty z zakresu efektywności energetycznej, łączące np. gospodarkę cieplną z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii (np. pomp ciepła, ogniw fotowoltaicznych). Składano również wnioski z zakresu termomodernizacji (np. budynku dworca PKP czy placu targowego) i kogeneracji (budowy źródła kogeneracyjnego), a także odnawialnych źródeł energii (wykorzystanie ogniw fotowoltaicznych czy biogazu). W związku z tym, że projekty były często bardzo złożone trudno jest określić rentowność poszczególnych rodzajów przedsięwzięć wchodzących w ich skład (np. wykorzystania odnawialnych źródeł energii).

Wartość wnioskowanych pożyczek w ramach inicjatywy JESSICA jest dość zróżnicowana. Warto zauważyć, że w przypadku jednego z projektów dotyczących kogeneracji wnioskowana kwota pożyczki była szczególnie duża, wynosiła bowiem ok. 21,6 mln zł.

Inicjatywa Jessica była dostępna zarówno dla projektów realizowanych przez podmioty publiczne, w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i dla przedsięwzięć realizowanych wyłącznie przez sektor prywatny<sup>85</sup>. Według przedstawiciela Mazowieckiej Agencji Energetycznej beneficjenci byli zachęceni do skorzystania z tych środków, np. poprzez wójtów czy burmistrzów. Beneficjentami były w wielu przypadkach podmioty związane z kapitałem publicznym (zależne od jednostek samorządu terytorialnego). Gminy jako takie nie aplikowały zbyt często, gdyż zwiększyłyby to ich łączne zadłużenie.

Inwestorzy biorą pożyczki na dłuższy okres (15-20 lat), aby wydłużyć okres finansowania. Dzięki temu kwoty spłat w mniejszym stopniu obciążają bieżące koszty podmiotów. Pożyczka spłacana jest z oszczędności na kosztach energii. Przy niskim koszcie kapitału, wynoszącym 2% w skali roku spłata pożyczek z punktu widzenia inwestora obciążona jest małym ryzykiem. Do najczęściej stosowanych zabezpieczeń należy hipoteka. Stosowane są też inne, dodatkowe zabezpieczenia, jak np. weksel *in blanco*.

Przedstawiciel Mazowieckiej Agencji Energetycznej zwrócił uwagę, że podmioty wykazują zainteresowanie tą inicjatywą. To co wyróżnia inicjatywę JESSICA od innych źródeł (np. bankowych) to korzystniejsza stopa procentowa. Z kolei wsparciu z NFOŚiGW może towarzyszyć inne atrakcyjne rozwiązanie, jakim jest umorzenie części pożyczki. Respondent uznał, że nie ma konkurencji między

---

<sup>84</sup> Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, <https://www.wfosigw.pl>

<sup>85</sup> Inicjatywa JESSICA, <http://rpo.mazovia.pl/content/inicjatywa-jessica>

mechanizmem JESSICA a wsparciem ze środków Narodowego Funduszu. Można uznać, że inicjatywa spełniła swoją rolę, wypełniając lukę między dotacjami a instrumentami bankowymi. Sam system, oparty na współpracy Mazowieckiej Agencji Energetycznej i Banku Gospodarstwa Krajowego, działa już sprawnie. Przedstawiciel Mazowieckiej Agencji Energetycznej dobrze ocenił współpracę z bankiem.

Jeden z beneficjentów pożyczki udzielonej w ramach inicjatywy JESSICA został poproszony o ocenę adekwatności otrzymanego wsparcia do potrzeb. Respondent ocenił, że takie aspekty, jak maksymalna możliwa do otrzymania wysokość wsparcia, wysokość oprocentowania, okres na jaki udzielana była pożyczka i długość okresu karencji w spłacie rat kapitałowych były bardzo dobre. Zwrócił jednak uwagę na pewne problemy związane ze skomplikowaniem procedur ubiegania się o wsparcie, występujące już na etapie aplikowania; poziom skomplikowania i zabezpieczeń, na które składane były zewnętrzne dokumenty był nieporównywalny do innych projektów beneficjenta współfinansowanych ze środków unijnych. Na rynku komercyjnym pod tym względem byłoby znacznie łatwiej. Pomo tego, beneficjent uznał, że podjąłby jeszcze raz taką samą decyzję o ubieganiu się o pożyczkę w ramach inicjatywy JESSICA.

W innych badaniach ewaluacyjnych zwraca się uwagę na to, że respondenci wskazywali (choć raczej sporadycznie) na duże wymogi stawiane beneficjentom w ramach inicjatywy JESSICA. Wymagania te (procedury formalne, kryteria wyboru projektów) powodowały, że oferta wsparcia nie była tak atrakcyjna jak można by oczekiwać. Dla niektórych samorządów tradycyjne kredyty komercyjne mogły być prostszym narzędziem<sup>86</sup>.

Informacje o aktualnych programach wspierania termomodernizacji i kogeneracji przez NFOŚiGW i WFOŚiGW w Warszawie zawarte są w tabeli 12 w załączniku nr 2. Z przedstawionych danych wynika, że pomoc na te cele oferowana jest zarówno w formie zwrotnej, jak i bezzwrotnej. W przypadku WFOŚiGW dofinansowanie przedsięwzięć termomodernizacyjnych odbywa się już wyłącznie w formie zwrotnej. Jest to o tyle istotne, że – jak zauważył przedstawiciel funduszu – w poprzednich latach pomoc na tego typu działania była udzielana większości beneficjentom w formie dotacji.

Sposobem finansowania inwestycji z zakresu termomodernizacji była też (i w dalszym ciągu jest)  **premia termomodernizacyjna**, stanowiąca 20% wykorzystanej kwoty kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Wysokość premii termomodernizacyjnej nie może obecnie wynosić więcej niż:

- 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego i
- dwukrotność przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii, ustalonych na podstawie audytu energetycznego<sup>87</sup>.

Premia na spłatę części kredytu zaciągniętego na przedsięwzięcie termomodernizacyjne przysługuje inwestorowi z tytułu realizacji (odpowiednio zdefiniowanego) przedsięwzięcia termomodernizacyjnego jeżeli z audytu energetycznego wynika, że w wyniku przedsięwzięcia termomodernizacyjnego nastąpi odpowiednie:

- zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię,
- zmniejszenie rocznych strat energii,
- zmniejszenie rocznych kosztów pozyskania ciepła,
- zamiana źródła energii na źródło odnawialne lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji.

Premię przyznaje Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Inwestorzy składają wniosek o przyznanie premii do BGK za pośrednictwem banku kredytującego. Co istotne kredyt zaciągnięty na przedsięwzięcie termomodernizacyjne nie może być przeznaczony na sfinansowanie prac, na które zaciągnięto inny kredyt, do którego przyznana została premia termomodernizacyjna (lub remontowa) czy uzyskano środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

---

<sup>86</sup> Analiza możliwości zastosowania zwrotnych mechanizmów finansowania inwestycji w perspektywie 2014-2020 w województwie śląskim, Instytut Badań Strukturalnych, 2012.

<sup>87</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz.U. z 2008 r. nr 223, poz. 1459 ze zm.).

W tabeli przedstawiono informacje o premiach termomodernizacyjnych udzielonych w Polsce w latach 2009-2014. W latach 1999–2014 najczęściej wniosków o przyznanie premii (różnych rodzajów) złożono w województwie mazowieckim<sup>88</sup>.

**Tabela 16. Premie termomodernizacyjne w Polsce w latach 2009-2014**

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Liczba złożonych wniosków</b>	3 363	3 168	3 007	3 328	944	2 697
<b>Liczba przyznanych premii</b>	3 267	2 823	3 412	2 859	869	2 472
<b>Kwota przyznanych premii (tys. zł)</b>	193 584	133 384	162 663	139 419	47 929	131 240
<b>Liczba wypłaconych premii</b>	3 086	3 302	2 969	2 975	2 333	1381
<b>Kwota wypłaconych premii (tys. zł)</b>	177 954	164 429	138 859	138 284	116 400	67 604

Źródło: <http://www.bgk.com.pl/fundusz-termomodernizacji-i-remontow-2/dane-liczbowe>

Wsparcie zwrotne w obszarze termomodernizacji i kogeneracji oferuje też Bank Ochrony Środowiska (szczegółowa oferta przedstawiona w tabeli 13 w załączniku nr 2).

W opinii przedstawiciela Banku Ochrony Środowiska największym zainteresowaniem wśród przedsiębiorców na terenie województwa mazowieckiego cieszył się **kredyt na przedsięwzięcia termomodernizacyjne z premią BGK**.

BOŚ Bank wspiera również termomodernizację w ramach linii kredytowej Banku Rozwoju Rady Europy (CEB) i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Termomodernizacja należy do inwestycji z zakresu ochrony środowiska najczęściej finansowanych w ten sposób (obok przedsięwzięć z zakresu rozbudowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, budowy i rozbudowy oczyszczalni ścieków, budowy przydomowych oczyszczalni ścieków). Centrum Korporacyjne BOŚ w Warszawie podpisało 96 umów kredytowych z linii międzynarodowych instytucji finansowych na terenie województwa mazowieckiego, z czego 23 to umowy z JST związane z ochroną środowiska, obejmujące takie inwestycje, jak: budowa kanalizacji, oczyszczalni ścieków, wodociągów i stacji uzdatniania wody. Kredyty z linii zagranicznych cieszą się dużym zainteresowaniem, w tym również kredyty związane z ochroną środowiska. Od 2012 r. łączna kwota finansowania kredytów z linii EBI dla JST i MŚP wyniosła 75 mln euro (ponad 330 kredytów - 305 JST i 28 MŚP) z czego ponad 50 mln euro to kredyty dla JST i ponad 24 mln euro to kredyty dla MŚP. W ramach linii CEB dla JST wartość kredytów wyniosła ponad 54 mln euro – 343 umowy kredytowe. Kredyty ekologiczne stanowią 1/3 udzielonych kredytów. Średnia wartość kredytu udzielanego z linii zagranicznych EBI i CEB związana z ochroną środowiska wynosi około 150 000 euro.

W opinii przedstawiciela BOŚ Banku inwestycje wspierane w ramach kredytów z linii międzynarodowych instytucji finansowych dotyczące ochrony środowiska i racjonalnego zużycia energii nie są bardziej ryzykowne od innych. Współczynnik strat (kredyty niespłacone, kredyty niespłacone w terminie) w przypadku kredytów z linii międzynarodowych instytucji finansowych dotyczących ochrony środowiska i racjonalnego zużycia energii nie różni się istotnie od standardowych kredytów inwestycyjnych oferowanych przedsiębiorstwom przez BOŚ Bank. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego ok. 98% złożonych wniosków o udzielenie któregoś z kredytów z linii międzynarodowych instytucji finansowych dotyczących ochrony środowiska i racjonalnego zużycia energii jest rozpatrywanych pozytywnie.

### **Inwestycje związane z modernizacją oświetlenia zewnętrznego np. ulic, placów, dróg na energooszczędne.**

**NFOŚiGW** w ramach Programu Priorytetowego System Zielonych Inwestycji GIS realizował program Sowa – Energooszczędne oświetlenie uliczne<sup>89</sup>. Program jest realizowany w latach 2013-2017, a wydatkowanie środków musi nastąpić do końca 2015 r. Jego budżet na dofinansowanie w formach

<sup>88</sup> <http://www.bgk.com.pl/fundusz-termomodernizacji-i-remontow-2/dane-liczbowe>

<sup>89</sup> <http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/system-zielonych-inwestycji---gis/programy-priorytetowe/>

bezwrotnych wynosi 160 mln zł, a na dofinansowanie w formach zwrotnych 196 mln zł. Dofinansowanie w formie dotacji może wynieść do 45% kosztów kwalifikowanych, a w formie pożyczki do 55% kosztów kwalifikowanych. Oprocentowanie pożyczki określono na poziomie WIBOR 3M minus 150 pkt. bazowych (w skali roku), ale nie mniej niż 3 %. Odsetki z tytułu oprocentowania spłacane są na bieżąco w okresach kwartalnych. Pierwsza spłata na koniec kwartału kalendarzowego, następującego po kwartale, w którym wypłacono pierwszą transzę środków. Pożyczka była udzielana na okres nie dłuższy niż 10 lat. Przy udzielaniu pożyczki może być stosowana karencja w spłacie rat kapitałowych liczona od daty wypłaty ostatniej transzy pożyczki, lecz nie dłuższa niż 18 miesięcy od daty zakończenia realizacji przedsięwzięcia. Nie przewidziano natomiast jej umorzenia. Pierwszy nabór wniosków zakończył się 30.04.2013 r. Złożono wnioski o dofinansowanie 48 przedsięwzięć. Spośród nich 14 beneficjentów starało się o wsparcie w formie dotacji, a 34 w formie dotacji i pożyczki. Wśród nich 4 wnioskodawców pochodziło z województwa mazowieckiego: Miasto Otwock, Józefów, Radom, Rawa Mazowiecka<sup>90</sup>. Starali się oni o dofinansowanie zarówno w formie dotacji jak i pożyczki.

**WFOŚiGW w Warszawie** w roku 2014 w obszarze ochrony atmosfery realizował program dotyczący Modernizacji oświetlenia w celu racjonalizacji zużycia energii elektrycznej przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>91</sup>. Wsparcie w ramach programu było udzielane w formie pożyczki i mogło wynosić do 100% kosztów kwalifikowanych. Udzielona pożyczka mogła być częściowo umorzona. W związku z wyczerpaniem alokacji nabór wniosków zamknięto 14 listopada 2014 r.

### **Zakup niskoemisyjnych form transportu miejskiego spełniającego normę EURO VI. Infrastruktura niezbędna dla właściwego funkcjonowania zrównoważonej mobilności – budowa centrów przesiadkowych, parkingów „parkuj i jedź”. Kompleksowe projekty służące ruchowi pieszemu i rowerowemu.**

**NFOŚiGW** w latach 2012-2014 w ramach programu priorytetowego System zielonych inwestycji (GIS) realizował program Gazela dotyczący niskoemisyjnego transportu miejskiego<sup>92</sup>. Wsparcie w ramach tego programu udzielane było w formie dotacji, a jego budżet wynosił 80 mln zł.

**WFOŚiGW w Warszawie** w obszarze ochrony atmosfery w latach 2013-2014 realizował program dotyczący wspierania zadań z zakresu ograniczenia emisji pyłowych i gazowych w transporcie poprzez wymianę taboru<sup>93</sup>. Wsparcie było udzielane w formie pożyczki a jej intensywność mogła wynosić do 100% kosztów kwalifikowanych. Udzielona pożyczka nie mogła podlegać umorzeniu. Przedsięwzięcia na które udzielano wsparcia obejmowały:

- wymianę starego taboru na tabor z silnikami spełniającymi obowiązujące normy EURO w transporcie publicznym,
- zastosowanie najnowszych technologii w transporcie publicznym np. silniki elektryczne.

W roku 2015 wsparcie na wymianę starego taboru na tabor z silnikami spełniającymi obowiązujące normy EURO lub silniki elektryczne w transporcie publicznym udzielane jest w ramach programu priorytetowego Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza<sup>94</sup>.

### **Budowa, rozbudowa lub modernizacja sieci ciepłowniczej. Wymiana czynnika grzewczego o wyższej niż dotychczas sprawności wytwarzania ciepła, a także bardziej przyjaznego środowisku.**

**NFOŚiGW** oferuje w ramach programu priorytetowego Wspieranie, rozproszonych odnawialnych źródeł energii, część 1 – Rozproszone, odnawialne źródła energii<sup>95</sup> pożyczki między innymi na wsparcie źródeł ciepła opalanych biomasą. Również w ramach części 2 Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii możliwe jest uzyskanie

<sup>90</sup> [http://www.nfosigw.gov.pl/gfx/nfosigw/userfiles/files/gis-system\\_zielonych\\_inwestycji/konkursy/1\\_konkurs\\_sowa/lista\\_rankingowa\\_gis\\_cz.\\_6\\_sowa.pdf](http://www.nfosigw.gov.pl/gfx/nfosigw/userfiles/files/gis-system_zielonych_inwestycji/konkursy/1_konkurs_sowa/lista_rankingowa_gis_cz._6_sowa.pdf)

<sup>91</sup> [http://wfosigw.pl/sites/default/files/media/10\\_OA.pdf](http://wfosigw.pl/sites/default/files/media/10_OA.pdf)

<sup>92</sup> <http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/system-zielonych-inwestycji---gis/konkursy/i-konkurs-gazela/>

<sup>93</sup> [http://wfosigw.pl/sites/default/files/media/14\\_OA.pdf](http://wfosigw.pl/sites/default/files/media/14_OA.pdf)

<sup>94</sup> [https://www.wfosigw.pl/sites/default/files/media/7\\_2015\\_OA\\_7\\_Ograniczenie\\_emisji\\_zanieczyszczen\\_do\\_powietrza.pdf](https://www.wfosigw.pl/sites/default/files/media/7_2015_OA_7_Ograniczenie_emisji_zanieczyszczen_do_powietrza.pdf)

<sup>95</sup> <http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/bocian-rozproszone-odnawialne-zrodla-energii/>

dofinansowania w formie pożyczki wsparcie źródeł ciepła opalanych biomasą. Programy te zostały poddane szczegółowej analizie w ramach priorytetu 4a.

**NFOŚiGW** w ramach Programu Priorytetowego Kawka „Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii” oferował wsparcie między innymi na:

- likwidację lokalnych źródeł ciepła i podłączenie obiektów do miejskiej sieci ciepłowniczej lub ich zastąpienie przez bardziej ekologiczne źródło ciepła,
- rozbudowę sieci ciepłowniczej w celu podłączenia istniejących obiektów centralnego źródła ciepła wraz z podłączeniem obiektu do sieci.

Program ten wdrażany jest przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wsparcie udzielane jest w formie dotacji. Kwota dofinansowania może wynosić do 90% jego kosztów kwalifikowanych, w tym do 45% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia ze środków udostępnionych przez NFOŚiGW w formie dotacji. O formie i wysokości dofinansowania przez WFOŚiGW decydował sam WFOŚiGW.

**WFOŚiGW w Warszawie** w ramach programu priorytetowego Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza<sup>96</sup> oferuje dofinansowanie między innymi projektów polegających na:

- modernizacji lokalnych źródeł ciepła tj. wymianie kotłowni lub palenisk węglowych na gazowe, olejowe lub opalane biomasą, zastąpienie pieców gazowych olejowych lub opalanych biomasą na źródło o wyższej niż dotychczas sprawności wytwarzania ciepła (z wyłączeniem montażu pieca na węgiel lub ekogroszek),
- likwidacji starego źródła ciepła z jednoczesnym podłączeniem obiektu do sieci ciepłowniczej;
- rozbudowie sieci ciepłowniczej w celu podłączenia istniejących obiektów do sieci;
- budowie sieci gazowej połączonej z likwidacją lokalnych kotłowni.

Wsparcie udzielane jest w formie pożyczki w wysokości do 100% kosztów kwalifikowanych.

**WFOŚiGW** przewiduje także częściowe umarzanie pożyczek. Dla jednostek samorządu terytorialnego wysokość umorzenia kwoty zaciągniętej pożyczki nie może przekroczyć 50%.

**WFOŚiGW** w roku 2013 oraz 2014 realizował program Modernizacja systemów ciepłych o niskiej sprawności i złym stanie technicznym, produkcja ciepła w kogeneracji oraz wprowadzanie nowych technologii w zakładach przemysłowych mających na celu ograniczenie niskiej emisji. W ramach niego możliwe było otrzymanie wsparcia na przedsięwzięcia w ramach których modernizowane były systemy ciepłe o niskiej sprawności lub złym stanie technicznym, sieci ciepłownicze, budowane układy wysokosprawnej kogeneracji, a także wprowadzane nowe technologie w zakładach przemysłowych, które wpłyną na ograniczenie emisji zanieczyszczeń. Wsparcie udzielane było w formie pożyczki. Dofinansowanie mogło wynieść do 100% kosztów kwalifikowanych. Oprocentowanie pożyczki wynosiło w 2013 roku wynosiło 3,5% w skali roku.

Spłata pożyczki powinna nastąpić w okresie 10 lat. Istniała jednak możliwość przedłużenia o 5 lat na wniosek beneficjenta. Przewidywano możliwość karencji w spłacie do 18 miesięcy. Istniała również w 2013 roku możliwość umorzenia 20% zaciągniętej pożyczki. W 2014 roku nie było możliwości umarzania pożyczek.

Przedstawiciel WFOŚiGW wskazał, że nie ma problemu z wydatkowaniem środków w przypadku gdy wsparcie jest udzielane w formie dotacji. W jego opinii wsparcie dotacyjne zawsze cieszy się zainteresowaniem beneficjentów i środki przewidziane na udzielanie dotacji są bardzo szybko wydatkowane. Większym natomiast problemem jest wydatkowanie środków w przypadku gdy wsparcie udzielane jest w formach zwrotnych. Potencjalni bowiem beneficjenci w pierwszej kolejności szukają możliwości uzyskania wsparcia dotacyjnego a dopiero w przypadku jego braku sięgają po wsparcie pożyczkowe.

W opinii przedstawiciela Wojewódzkiego Funduszu udzielanie wsparcia dotacyjnego z RPO wpływa na spadek zainteresowania ofertą pożyczkową funduszu.

Zmiana finansowania z dotacyjnego na pożyczkowe wynika ze zmian w budżecie funduszu. Zmniejszenie budżetu powoduje konieczność ograniczenia finansowania dotacyjnego. W przypadku bowiem udzielania pożyczek Fundusz osiąga przychody pochodzące z oprocentowania udzielonej pożyczki.

---

<sup>96</sup> [https://www.wfosigw.pl/sites/default/files/media/7\\_2015\\_OA\\_7\\_Ograniczenie\\_emisji\\_zanieczyszczen\\_do\\_powietrza.pdf](https://www.wfosigw.pl/sites/default/files/media/7_2015_OA_7_Ograniczenie_emisji_zanieczyszczen_do_powietrza.pdf)

Przedstawiciel Wojewódzkiego Funduszu wskazał, że nie jest problemem dla beneficjentów spełnienie warunków dotyczących umorzenia udzielonej pożyczki zapisanych w regulaminach poszczególnych programów. Umorzenie dla beneficjenta stanowi tak naprawdę dotację i jest pewnego rodzaju nagrodą za terminową realizację projektu.

### 5.2.3 Wsparcie gospodarki odpadami

W perspektywie 2007-2013 wsparcie w obszarze gospodarki odpadami udzielane było zarówno ze środków RPO dla Województwa Mazowieckiego (działanie 4.2 ochrona powierzchni ziemi) jak i ze środków PO IŚ (działanie 2.1 kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych). Wsparcie udzielane było w formie dotacji.

Podmiotami oferującymi natomiast wsparcie w formach zwrotnych w obszarze gospodarki odpadami są:

- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW),
- Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (WFOŚiGW).

**NFOŚiGW** w ramach programu priorytetowego Racjonalna gospodarka odpadami<sup>97</sup> oferuje pożyczki na przedsięwzięcia związane z selektywnym zbieraniem odpadów komunalnych oraz pożyczki na modernizację lub rozbudowę RIPOK.

Beneficjentami programu dotyczącego selektywnego zbierania i zapobiegania odpadów komunalnych są jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz przedsiębiorcy – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, przedsiębiorstwa państwowe, spółki prawa handlowego. Wsparcie udzielane jest na budowę punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, budowę systemów selektywnego zbierania odpadów oraz wyposażenie systemów selektywnego zbierania odpadów. Dofinansowanie w formie pożyczki udzielane jest do 90% kosztów kwalifikowanych. Oprocentowanie pożyczki jest stałe i wynosi 1% w skali roku. Udzielana jest ona na okres nie dłuższy niż 15 lat. Przy udzielaniu pożyczki może być stosowana karencja w spłacie rat kapitałowych liczona od daty wypłaty ostatniej transzy pożyczki, lecz nie dłuższa niż 12 miesięcy od daty zakończenia realizacji przedsięwzięcia. Pożyczka może zostać częściowo umorzona. Kwota umorzenia nie może być wyższa niż 30 % wypłaconej kwoty pożyczki z uwzględnieniem przepisów dotyczących dopuszczalności pomocy publicznej, lecz nie więcej niż 1 mln zł. W przypadku przedsięwzięć realizowanych przez gminy o znaczącym udziale obszarów chronionych umorzenie może wynieść 40 % wypłaconej kwoty pożyczki z uwzględnieniem przepisów dotyczących dopuszczalności pomocy publicznej, lecz nie więcej niż 1,2 mln zł. Przedstawiciel NFOŚiGW w trakcie wywiadu wskazał, że umorzenie pożyczki traktowane jest przez Fundusz jako specjalna forma nagrody dla przedsiębiorców, którzy zrealizowali daną inwestycję terminowo bez żadnych przeszkód.

Beneficjentami programu dotyczącego instalacji gospodarowania odpadami są także jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz przedsiębiorcy – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, przedsiębiorstwa państwowe, spółki prawa handlowego. Wsparcie jest udzielane na budowę nowych oraz modernizację lub rozbudowę istniejących regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK), rozbudowę lub modernizację istniejących instalacji przetwarzania odpadów, celem uzyskania statusu RIPOK, budowę nowych oraz modernizację lub rozbudowę istniejących instalacji przeznaczonych do prowadzenia procesów recyklingu (lub przygotowania do recyklingu) selektywnie zbieranych odpadów komunalnych, budowę nowych, rozbudowę oraz modernizację istniejących instalacji: przygotowania odpadów innych niż komunalne do procesu odzysku, w tym recyklingu; odzysku, w tym recyklingu odpadów innych niż komunalne; termicznego przekształcania odpadów innych niż komunalne, z odzyskiem energii, unieszkodliwiania odpadów innych niż komunalne w procesach innych niż składowanie, mających na celu zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów innych niż komunalne, przetwarzania odpadów pochodzących z przemysłu wydobywczego. Dofinansowanie udzielane jest w formie pożyczki do 75% kosztów kwalifikowanych. Oprocentowanie wynosi WIBOR 3M + 50 pp nie mniej niż 2% (w skali roku). Pożyczka udzielana jest na max. 15 lat. Przy udzielaniu pożyczki może być stosowana karencja w spłacie rat kapitałowych liczona od daty wypłaty ostatniej transzy pożyczki, lecz nie dłuższa niż 18 miesięcy od daty zakończenia realizacji przedsięwzięcia. Po spłacie 50% udzielonej pożyczki beneficjent może wystąpić z wnioskiem o

<sup>97</sup> <http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/racjonalna-gospodarka-odpadami/#c1>

umorzenie. Kwota umorzenia nie może być wyższa niż 25 % wypłaconej kwoty pożyczki z uwzględnieniem przepisów dotyczących dopuszczalności pomocy publicznej, lecz nie więcej niż 10 mln zł.

**WFOŚiGW** w ramach programu priorytetowego Budowa i rozbudowa instalacji służących zagospodarowaniu odpadów w ramach Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z perspektywą lat 2018-2023 oferuje wsparcie na budowę i rozbudowę instalacji do termicznego przetwarzania odpadów; budowę lub modernizację kompostowni odpadów; budowę, modernizację oraz rozbudowę linii sortowniczej oraz tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów. Beneficjentami mogą być jednostki samorządu, ich związki oraz jednostki podległe, pozostałe osoby prawne oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Wsparcie udzielane jest w formie pożyczek oraz pożyczek długoterminowych i pomostowych przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Intensywność dofinansowania wynosi do 100% kosztów kwalifikowanych.

WFOŚiGW przewiduje także częściowe umarzenie pożyczek. Dla jednostek samorządu terytorialnego wysokość umorzenia kwoty zaciągniętej pożyczki nie może przekroczyć 50 %. Przedstawiciel Wojewódzkiego Funduszu wskazał, że nie jest problemem dla beneficjentów spełnienie warunków dotyczących umorzenia udzielonej pożyczki. Umorzenie dla beneficjenta stanowi tak naprawdę dotację i jest pewnego rodzaju nagrodą za terminową realizację projektu.

Podczas wywiadu przedstawiciele NFOŚiGW wskazali, że w ramach programu dotyczącego budowy i modernizacji PSZOK w latach 2012-2013 udzielano wsparcia w formie dotacji co powodowało, że składano z dużą ilością wniosków i zakładana alokacja była wykorzystywana. Kiedy beneficjenci dowiedzieli się, że w roku 2014 wsparcie będzie udzielane w formach zwrotnych złożyli w grudniu jeszcze 30 wniosków żeby móc skorzystać z wsparcia dotacyjnego. Po zmianie formy dofinansowania na pożyczki w 2014 r. złożony został tylko jeden wniosek. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku wsparcia udzielanego przez WFOŚiGW we Warszawie. Przedstawiciel WFOŚiGW wskazał, że nie ma problemu z wydatkowaniem środków w przypadku gdy wsparcie jest udzielane w formie dotacji. W jego opinii wsparcie dotacyjne zawsze cieszy się zainteresowaniem beneficjentów i środki przewidziane na udzielanie dotacji są bardzo szybko wydatkowane. Większym natomiast problemem jest wydatkowanie środków w przypadku gdy wsparcie udzielane jest w formach zwrotnych. Potencjalni bowiem beneficjenci w pierwszej kolejności szukają możliwości uzyskania wsparcia dotacyjnego a dopiero w przypadku jego braku sięgają po wsparcie pożyczkowe.

Przedstawiciele NFOŚiGW wskazywali, że wsparcie w formach zwrotnych nie spotyka się z zainteresowaniem beneficjentów i planując takie wsparcie może się okazać, że nie znajdzie ono zainteresowania. Wskazują oni jednak że przesłanką do stworzenia instrumentów zwrotnych był zapis ustawy mówiący, że system gospodarki odpadami (selektywny system zbiórki odpadów komunalnych i PSZOK) powinien się finansować ze środków pobieranych w ramach opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości. Gmina ma zatem wskazane źródło finansowania takich instalacji. Udzielanie dotacji byłoby zatem sprzeczne z intencją ustawodawcy który wskazał skąd powinny pochodzić środki dlatego zaproponowano udzielanie pożyczek. Pożyczka ma się jedynie przyczynić do szybszego zrealizowania inwestycji w sytuacji gdy dany podmiot nie dysponuje wystarczającą ilością własnych środków. Przedstawiciele NFOŚiGW wskazywali, że w pierwszym roku funkcjonowania programu dla PSZOK dotacja wynosiła do 60% kosztów przedsięwzięcia i część jednostek samorządu terytorialnego nie wykazywała wielkiego zainteresowania tłumacząc to problem ze znalezieniem środków na pozostałe 40%. Łącznie złożonych zostało ok. 40 wniosków z całej Polski, z czego większość w momencie jak beneficjenci dowiedzieli się, że w kolejnym okresie wsparcie będzie udzielane w formach zwrotnych. Jedną z przyczyn było to że w gminy w przetargach wskazywały że utworzeniem PSZOK ma się zająć podmiot, który wygrał przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na terenie gminy. Zmiana finansowania z dotacyjnego na pożyczkowe w przypadku natomiast WFOŚiGW wynika ze zmian w budżecie funduszu. Zmniejszenie budżetu powoduje konieczność ograniczenia finansowania dotacyjnego. W przypadku bowiem udzielania pożyczek Fundusz osiąga przychody pochodzące z oprocentowania udzielonej pożyczki.

Zagraniczne doświadczenia dotyczące wsparcia gospodarki nieskoemisyjnej oraz ochrony środowiska przedstawiono w załączniku nr 3 do raportu.

## 5.3 Wsparcie rewitalizacji

### Inicjatywa JESSICA

Inicjatywa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) została uruchomiona w 2005 r. jako wspólne przedsięwzięcie Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Rozwoju Rady Europy. Jej głównym celem było wsparcie finansowe, organizacyjne i merytoryczne rozwoju miast europejskich. Wsparcie ze strony podmiotów, które wspólnie angażowały się w uruchomienie Inicjatywy JESSICA polegało na nie tylko na uruchomieniu środków finansowych, ale również pomocy merytorycznej. Znaczenie EBI było nieodzowne ze względu na to, że EBI od dłuższego czasu poprzez kredytowanie projektów rewitalizacyjnych w linii kredytowej zdobył duże doświadczenie w tym zakresie.

Inicjatywa JESSICA była pilotażem zastosowania zwrotnych instrumentów w finansowaniu projektów rewitalizacyjnych w Europie, przygotowującym regiony do szerszego wykorzystania IF, dlatego możliwość wyciągnięcia wniosków z własnych doświadczeń stawia województwo mazowieckie w bardzo dobrej sytuacji, zwłaszcza że było to województwo, które w sposób najbardziej dynamiczny zrealizowało plany związane z wykorzystaniem preferencyjnych pożyczek w ramach Inicjatywy na działania rewitalizacyjne.

Ze względu na odnawialny charakter tego instrumentu zwrot z inwestycji jest ponownie inwestowany w nowe projekty rozwoju miejskiego, dzięki czemu środki publiczne znów trafiają do obrotu, promowany jest zrównoważony rozwój oraz zostaje zwielokrotniony wpływ krajowych i unijnych środków publicznych na rozwój i rewitalizację miast.

Inicjatywa JESSICA promowała zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez wspieranie:

- rozwoju infrastruktury miejskiej – z uwzględnieniem transportu, gospodarki wodnej i kanalizacyjnej, energii;
- dziedzictwa i instytucji kultury – na rzecz turystyki lub innego trwałego ich wykorzystania;
- ponownego zagospodarowywania terenów zdegradowanych lub ugorów miejskich – z uwzględnieniem oczyszczania i odkażania terenu;
- tworzenia nowych lokali komercyjnych dla sektorów MSP, IT i/lub B+R;
- rozwoju infrastruktury jednostek naukowych – ośrodki studiów medycznych, biotechnologicznych i w innych wyspecjalizowanych dziedzinach;
- poprawy wydajności energetycznej, m.in. poprzez termomodernizację budynków mieszkalnych.

Połączenie podejścia nastawionego na umiarkowany dochód i społecznych efektów sprawiło, że jako głównych beneficjentów Inicjatywy JESSICA w dokumentach programowych wskazano partnerstwa publiczno-prywatne. W polskich warunkach jednak utarło się, że projekty rewitalizacyjne to projekty strony publicznej i tylko jeden projekt (modernizacja dworca PKP w Sopocie wraz z otoczeniem) jest realizowany w tej formule.

Inicjatywa JESSICA polegała na zasileniu ze środków EFRR funduszy celowych, tzw. Funduszy Rozwoju Obszarów Miejskich („FROM”), które inwestowały w zintegrowane projekty miejskie zwrotne instrumenty finansowe (pożyczki, gwarancje lub wkłady kapitałowe). Alternatywnie instytucje zarządzające mogły zdecydować się na przekazanie funduszy EFRR do FROM poprzez specjalne w tym celu powołany fundusz powierniczy, którego celem był wybór jednego lub kilku FROM. Nie był to etap obowiązkowy, ale pozwalał na uzyskanie dodatkowego doświadczenia. Inicjatywa JESSICA promowała więc rewolwing środków publicznych, tzn. zwroty z raz zainwestowanych środków mogą zostać ponownie wykorzystane na finansowanie projektów przyczyniających się do dalszego rozwoju obszaru miejskiego.

We wdrażaniu inicjatywy instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym odpowiada za przygotowywanie i realizację programu, w tym zdefiniowanie głównych osi priorytetowych działań, wytyczne, kontrolę projektów, jak również za monitorowanie operacji, a w przypadku inicjatywy JESSICA kontrolę oddziaływania projektów na sferę społeczną, ponieważ od niego zależy „preferencyjność” wsparcia. W Polsce za realizację inicjatywy JESSICA odpowiadają instytucje zarządzające RPO.

W modelu uwzględniającym fundusz powierniczy, głównym zadaniem zarządzającego nim jest kształtowanie wspólnie z IZ RPO struktur FROM, aby jak najbardziej efektywnie wspierały rozwój obszarów miejskich. Fundusz powierniczy, w polskich warunkach zawsze do tej pory EBI, odpowiadał także za konsultowanie rozwiązań prawnych, świadczenie pomocy w zakresie definiowania zintegrowanych strategii inwestycyjnych, zarządzanie funduszami powierniczymi JESSICA jako



funduszami przejściowymi przyspieszającym utworzenie FROM oraz potencjalnie współfinansowanie projektów wybieranych przez FROM<sup>98</sup>.

Fundusz Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM) odpowiada za inwestowanie środków RPO przekazanych przez instytucję zarządzającą w kwalifikujące się do programu JESSICA projekty miejskie. Forma FROM wynika ze specyfiki konkretnego regionu i zależy od struktury rynku docelowego i potencjalnych typów projektów miejskich, uwarunkowań prawnych, typu i liczby podmiotów zaangażowanych w organizację działań FROM oraz oczekiwań i innych wymagań, jak również zastosowania najlepszych praktyk. Udziela on odpowiedniego wsparcia merytorycznego, zarówno podmiotom sektora publicznego, jak i inwestorom prywatnym lub partnerstwom publiczno-prywatnym. Wspiera je w zebraniu wiedzy o oferowanym IF, a następnie w przygotowaniu projektów i biznesplanów inwestycji oraz we wprowadzaniu odpowiednich zmian do lokalnych dokumentów operacyjnych czy planistycznych. Istotnym obowiązkiem FROM jest także pomoc we właściwym zaprogramowaniu warunków finansowania oraz społecznego komponentu projektu, aby efekt oddziaływania był jak największy przy danym poziomie wsparcia. FROM nie pobierają opłat i/lub prowizji z tytułu świadczonych usług.

Fundusze rozwoju obszarów miejskich są wybierane w ramach formalnej i przejrzystej procedury przeprowadzonej przez EBI, zatwierdzonej przez radę inwestycyjną odpowiedniego funduszu powierniczego.

### Efekty wsparcia

Do połowy 2014 r. udzielono łącznie w kraju 106 pożyczek, przy czym średnie wartości i liczby projektów różnią się pomiędzy województwami. Wyraźnie widać też asymetrię rozkładów – mimo wysokich średnich przynajmniej 50% projektów ma wartość niższą niż 15 mln zł.

**Tabela 17. Zestawienie wyników naborów pożyczek w ramach Inicjatywy JESSICA w poszczególnych regionach**

Województwo	Liczba przyznanych pożyczek	Średnia całkowita wartość projektu [zł]	Mediana całkowitej wartości projektów [zł]	Średnia kwota udzielonej pożyczki [zł]
wielkopolskie	31	14 963 467,43	8 868 676,37	9 094 844,84
zachodniopomorskie	17	26 543 922,94	11 707 870,65	8 639 344,96
pomorskie	24	22 338 328,65	15 033 998,21	9 758 363,64
śląskie	16	36 439 947,55	12 397 794,92	14 119 437,51
mazowieckie (działania 5.2 i 1.6)	18	15 356 687,58	9 925 485,00	6 413 486,40

Źródło: opracowanie własne, stan na grudzień 2014 r..

W województwie pozostały środki po konkursach dotacyjnych. Początkowo miał być zorganizowany dodatkowy konkurs ukierunkowany na mieszkalnictwo<sup>99</sup>, ale ostatecznie przesunięto środki na wdrożenie inicjatywy JESSICA, żeby przygotować region do instrumentów zwrotnych w perspektywie 2014-2020. Województwo mazowieckie wdraża inicjatywę JESSICA od lipca 2011 r., nabór uruchomiono we wrześniu 2012 r., a pierwszy wniosek został złożony w końcu 2012 r., kolejny wniosek został złożony niewiele później. Województwo przystąpiło do wdrażania Inicjatywy JESSICA jako ostatnie w Polsce, z krótkim czasem na zainwestowanie środków. Sukces jest efektem wielu spotkań informacyjnych i szkoleniowych, upowszechniających nowe podejście do finansowania rewitalizacji w ramach Inicjatywy JESSICA. Partner merytoryczny zidentyfikował kilka projektów jeszcze przed ogłoszeniem naboru, niezależnie od projektów wstępnie zidentyfikowanych na etapie studium ewaluacyjnego. Projekty zidentyfikowane na etapie studium ewaluacyjnego nie zostały zgłoszone do finansowania<sup>100</sup>, pojawiło się jednak wiele nowych. Podmioty, które aplikowały o środki były w stałym kontakcie zarówno z

<sup>98</sup> Modelewska M., 2012, *Fundusze rozwoju obszarów miejskich w inicjatywie JESSICA*, materiały studiów podyplomowych „Rewitalizacja miast – organizacja i finansowanie”, SGH-UJ, Warszawa-Kraków.

<sup>99</sup> Kategoria 78.

<sup>100</sup> Deloitte, 2011, *Studium możliwości wdrożenia inicjatywy JESSICA – województwo mazowieckie. Raport końcowy*, Warszawa, s. 66-113.

partnerem merytorycznym FROM, jak i z samym FROM. Wraz z rozpowszechnieniem informacji o wsparciu w ramach Inicjatywy JESSICA znacząco wzrastało zainteresowanie tą formą finansowania działań rewitalizacyjnych.

Do grudnia 2014 r. przyznano pożyczki 14 wnioskodawcom w ramach środków z działania 5.2 Rewitalizacja miast. Część złożonych wniosków została wycofana z różnych powodów: zmiana koncepcji projektów, oczekiwanie większej kwoty niż to było możliwe przy szczupłej alokacji lub brak możliwości wypracowania efektu społecznego, część JST, które przymierzali się do złożenia wniosków byli zbyt blisko progu zadłużenia.

Przykładowe projekty to:

- Rewitalizacja Miasta Kazimierzowskiego poprzez remont i przebudowę kamienic przy ul. Rwańskiej 16 wraz z nową zabudową od ul. Wałowej 4 w Radomiu wraz z otoczeniem,
- BUDMAT - Rewitalizacja obszaru dawnej Fabryki Maszyn Żniwnych w Płocku - etap VII,
- Zintegrowany projekt zarządzania przestrzenią publiczną w Sochaczewie - etap I,
- Rewitalizacja budynku dawnych łaźni Teodozji Majewskiej przy ul. Bednarskiej 2/4 w Warszawie,
- Rewitalizacja i termomodernizacja budynku dworca PKP w Płocku wraz z terenem przydworcowym,
- Rewitalizacja i termomodernizacja placu targowego zlokalizowanego w Ostrołęce przy ul. Prądyńskiego,
- Rewitalizacja historycznego podwórka kamienicy przy ul. Białostockiej 22 w Warszawie.

Kwalifikacja projektów zwykle przebiegała sprawnie, tylko nieliczne projekty nie odpowiadały celom Inicjatywy JESSICA pod względem komponentu społecznego. Najwięcej problemów wiązało się z uzupełnianiem dokumentacji finansowej, przez co procedura się wydłużała. Problemy finansowe wynikały z ograniczonej zdolności kredytowej – jednak starano się wspierać różne projekty, więc FROM szukał wraz z inwestorami odpowiednich zabezpieczeń.

Zakres projektów, które mogły uzyskać dofinansowanie, był analogiczny jak w konkursie dotacyjnym, chociaż ze względu na konieczność generowania dochodu katalog kosztów kwalifikowanych okazał się zbyt sztywny i rozszerzono kwalifikowalne wydatki o rozbudowę i nadbudowę obiektów budowlanych, ponieważ inwestycje prowadzone po obrysie budynków były krytykowane przez większość wnioskodawców.

Biorąc pod uwagę czas od uruchomienia naborów w poszczególnych regionach i długość fazy inwestycyjnej, trudno jeszcze mówić o realizacji zakładanych celów projektów. Można jednak wyraźnie wskazać najważniejszy efekt, projekty są realizowane, podczas gdy odbiorcy wsparcia twierdzą w wywiadach, że bez tych środków byłoby to niemożliwe. Wśród czynników mających największy wpływ na zainteresowanie wsparciem udzielanym w ramach inicjatywy JESSICA wymieniano:

- niskie oprocentowanie (uzależnione m.in. od jakości komponentów „społecznych” projektu, tj. mających wpływ na rozwiązywanie źródłowych problemów obszarów rewitalizowanych);
- długi okres spłaty pożyczki;
- możliwość łącznia pożyczki z innymi formami wsparcia;
- możliwość, a wręcz konieczność uzyskiwania w ramach projektu dochodu (co umożliwia spłatę pożyczki oraz ewentualny rozwój przedsięwzięcia w przyszłości).

Mimo doświadczeń w zakresie korzystania z IF we wspieraniu działań rewitalizacyjnych poziom rozpoznawalności Inicjatywy JESSICA jest zbliżony do innych regionów (także tych nie objętych inicjatywą). Około 66% respondentów słyszało o inicjatywie JESSICA.

Samorządy w województwie mazowieckim w niewielkim stopniu planują korzystanie z instrumentów finansowych. W związku z tym przeanalizowano nastawienie innych potencjalnych pożyczkobiorców. Respondenci ze spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych planują sfinansowanie działań termomodernizacyjnych z innych źródeł niż IF, ponieważ mają rozpoznane ścieżki postępowania. Możliwość zaangażowania finansowego organizacji pozarządowych jest znacząco ograniczona niskimi budżetami rocznymi. Dominujący popyt na pożyczki z przeznaczeniem na inwestycje rewitalizacyjne zgłaszają przedsiębiorstwa i spółki komunalne. Studium ewaluacyjne dla dziewięciu polskich regionów wskazuje, że w województwie mazowieckim w PI 9b zapotrzebowanie na środki wyniosłoby 255-300 mln EUR, co 4-5-krotnie przewyższa całkowitą alokację na PI 9b i ponad 10-krotnie alokację na IF w tym priorytecie. Ze względu na dużą lukę finansową i preferowanie dotacji równoległe uruchomienie dotacji i instrumentów finansowych powinno wiązać się z wyraźnym preferowaniem w kryteriach oceny projektów dotacyjnych działań rozpoczynających proces rewitalizacji (miasta, gdzie dotychczas nie były prowadzone działania rewitalizacyjne mimo zdiagnozowanych potrzeb).

Dominuje zapotrzebowanie na środki między 250 a 500 tys. zł na projekt, niższe, ale nadal dość znaczące będzie zainteresowanie realizacją projektów o wartości od 0,5 mln do 1 mln zł, od 1 do 3 mln zł, od 3 do 5 mln, a także od 10 do 50 mln zł. Stosunkowo mało natomiast wskazywano planowanych nisko kosztowych projektów, co jest prawdopodobnie konsekwencją wymogów dotyczących zintegrowanego charakteru projektów.

W kontekście dotychczasowych doświadczeń warto przytoczyć wnioski z ewaluacji wykonanej dla dziewięciu polskich regionów na zlecenie EBI w kontekście przyszłego wdrażania IF we wspieraniu rewitalizacji miast. Wskazano jako problemy:

- zbliżanie się przez wiele JST do ustawowego progu zadłużenia, ograniczające możliwości realizacji ambitnych projektów inwestycyjnych w zakresie rewitalizacji,
- ograniczoną do pożyczek ofertę produktów finansowych dostępnych w ramach Inicjatywy JESSICA w latach 2007-2013,
- ograniczenia wynikające z formy prawnej FROM – banki podlegają przepisom prawa bankowego i regulacjom Komisji Nadzoru Bankowego, co w szczególności determinuje wymagania dotyczące jakości i wielkości przyjmowanych zabezpieczeń,
- niskie efekty mnożnikowe ze względu na wysoki poziom dofinansowania projektów (do 75% kosztów kwalifikowanych)<sup>101</sup>.

W części raportu poświęconej PI 9b przeanalizowano adekwatność wskazanych problemów do dotychczasowych doświadczeń województwa mazowieckiego. W celu nakreślenia szerszego tła dla proponowanych instrumentów zwrotnych przedstawiono poniżej zagraniczne przykłady różnorodnych instrumentów finansowych dedykowanych rewitalizacji miast.

## Doświadczenia zagraniczne

Kraje zachodnie mają doświadczenia związane z wykorzystaniem instrumentów finansowych w rewitalizacji miast sięgające lat 50-tych XX wieku<sup>102</sup>. Jako przykład pierwszych tego typu inicjatyw można wskazać Pittsburgh History and Landmarks Foundation (PHLF), związaną z rewitalizacją wiktoriańskiej dzielnicy Manchester. Podstawowym założeniem działań fundacji było przeprowadzenie odnowy technicznej i gospodarczej dzielnicy bez wyburzeń i bez wymiany dotychczasowych mieszkańców. Projekt był finansowany jednocześnie przy użyciu dotacji i pożyczek z federalnego programu rewitalizacyjnego oraz rewolwingowej pożyczki w wysokości 100 tys. dolarów pochodzącej ze środków Sarah Mellon Scaife Foundation. Był to pierwszy w USA projekt zastosowania tego typu montażu finansowego na potrzeby rewitalizacji obszaru zamieszkanego przez mieszkańców o niskich i średnich dochodach. Jego podstawową zaletą było ograniczenie komercyjnego wymiaru działań rewitalizacyjnych, dzięki czemu oddziaływanie gentryfikacyjne zmian w strukturze przestrzennej dzielnicy zostało zminimalizowane. Większość działań ukierunkowanych na poprawę jakości życia mieszkańców sfinansowano z dotacji, zaś działania ożywiające lokalny handel i usługi w lokalach użytkowych z niskooprocentowanymi pożyczkami<sup>103</sup>.

Lokalne i stanowe fundusze pożyczkowe wspierające działania rewitalizacyjne są w USA stałym elementem systemu finansowania rewitalizacji<sup>104</sup>. Jako przykład można wskazać powołany w Georgii fundusz Downtown Development Revolving Loan Fund (DD RLF). Jest to fundusz stanowy, którego rolą jest wspieranie miast i hrabstw w prowadzeniu projektów rewitalizacji obszarów śródmiejskich w miastach do 50 tys. mieszkańców. Został utworzony decyzją Legislatury Stanowej Stanu Georgia (Georgia General Assembly) w 2000 r. Nadzór nad funduszem sprawuje stanowy Departament Spraw Publicznych (DCA – Department of Community Affairs), który podejmuje także decyzje kredytowe w

<sup>101</sup> Mazars, Ecorys, Infralinx, 2014, JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions, Warszawa, s. 63-66.

<sup>102</sup> Hoffman A., 2008, *The lost history of urban renewal*, "Journal of Urbanism", vol. 1, no. 3, s. 291.

<sup>103</sup> Crowley G.J., 2005, *The politics of place: contentious urban redevelopment in Pittsburgh*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, s. 99-100.

<sup>104</sup> Podobne fundusze działają w stanach Iowa (Senior Living Loan Program, Transitional Housing Loan Program), Indianie (Syracuse Commercial-Retail Façade Revolving Loan Fund - CRF RLF), a także na potrzeby terenów przemysłowych na poziomie federalnym (EPA Brownfields Cleanup Revolving Loan Fund).

ciągłym naborze<sup>105</sup>. Pożyczka może wynosić maksymalnie 250 tys. dolarów, a wnioskodawca musi spełniać przynajmniej jeden z poniższych warunków:

- co najmniej połowa budynków wykorzystywanych na cele komercyjne w projekcie została wybudowana przynajmniej 50 lat wcześniej,
- na obszarze objętym projektem występują pustostany w lokalach użytkowych lub istnieje udokumentowane zagrożenie pojawieniem się pustostanów,
- została przeprowadzona analiza rynkowa określająca, które rodzaje działalności gospodarczej powinny być wspierane z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju obszaru śródmiejskiego i jakie działania należy podjąć, aby zapewnić ich właściwą proporcję w stosunku do innych rodzajów działalności komercyjnej (zachęty podatkowe itp.), a masterplan dla obszaru objętego działaniami rewitalizacyjnymi przewiduje czytelne reguły prowadzenia projektów inwestycyjnych przez sektor publiczny i prywatny,

Do wniosku o pożyczkę powinny zostać załączone umowy kredytowe lub inne dokumenty poświadczające zaangażowanie instytucji finansowych, podmiotów publicznych i/lub prywatnych w finansowanie projektu wnioskodawcy. Potencjalny pożyczkodawca musi udowodnić we wniosku, że planowany projekt dotyczy obszaru śródmiejskiego, gdzie aktywność gospodarcza obumarła lub zamiera, a jego projekt przyczyni się do jej ponownego odrodzenia<sup>106</sup>.

Katalog dopuszczalnych kosztów jest zbliżony do katalogu w Inicjatywie JESSICA (pozyskanie gruntu, budowa, przebudowa, nadbudowa i adaptacja budynków, modernizacja istniejącej infrastruktury publicznej i prywatnej, nabycie lub leasing środków trwałych na potrzeby działalności gospodarczej prowadzonej w wyremontowanym/wybudowanym budynku. Odsprzedaż lub leasing obiektów powstałych w wyniku projektu są możliwe po uzyskaniu zgody DCA. Nie są kwalifikowane amortyzacja, koszty bieżącej działalności i administracji oraz przekazanie pożyczki na zasilenie lokalnego funduszu pożyczkowego (ze względu na ryzyko upolitycznienia). Stopy procentowe są dużo niższe od rynkowych, a czas trwania projektu zwykle do 10 lat, w zależności od projektu. Zabezpieczeniem są zwykle przychody z projektu oraz weksel in blanco wnioskodawcy<sup>107</sup>.

Zbliżonym przykładem jest lokalny system pożyczkowo-grantowy utworzony przez Amsterdam Urban Renewal Agency w mieście Amsterdam w stanie Nowy York, utworzony w latach 60-tych XX wieku w celu prowadzenia dużych projektów przebudowy. Obecnie agencja zajmuje się także mniejszymi projektami, wspierając wszystkie działania rewitalizacyjne i rozwojowe na terenie miasta, w tym rewitalizację kwartałową, program rehabilitacji osiedli mieszkaniowych, rewitalizację głównych szlaków handlowych, nabrzeży i roboty publiczne. Fundusz pożyczkowy, którym zarządza agencja, to Revolving Loan Program. W ciągłym naborze oferowane są pożyczki przeznaczone na remonty i modernizacje budynków mieszkalnych i komercyjnych pod planowaną działalność gospodarczą w obszarach przeznaczonych do rewitalizacji. Agencja wymaga zabezpieczenia odpowiadającego wartości pożyczki, wiarygodnej i pozytywnej historii kredytowej i biznes planu gwarantującego powodzenie projektu w wybranej lokalizacji. Do aplikowania o pożyczki są uprawnione podmioty, które już funkcjonują lub dopiero powstały na rynku. Minimalna kwota pożyczki to 5 tys. do 100 tys. dolarów, przy czym stopa procentowa jest dużo niższa niż rynkowa (3-5%)<sup>108</sup>.

Na analogicznych zasadach funkcjonują – najczęściej prowadzone w formie fundacji – fundusze pożyczkowe w Wielkiej Brytanii, uzupełniające wsparcie dotacyjne dostępne w ramach rządowych programów grantowych. Dotacje przeznaczone są jednak w pierwszej kolejności dla podmiotów publicznych i społecznych (charytatywnych), natomiast z oferty pożyczkowej korzystają podmioty prywatne, najczęściej właściciele pojedynczych budynków lub osoby prowadzące działalność

---

<sup>105</sup> <https://www.uvm.edu/~vlrs/EconomicIssues/ruralredevelopment.pdf>.

<sup>106</sup> Georgia Department of Community Affairs, "Downtown Development Revolving Loan Fund," 2000.

<sup>107</sup> <http://www.dca.state.ga.us/economic/financing/programs/ddrfl.asp>.

<sup>108</sup> <http://esd.ny.gov/SmallBusiness/Data/AlternativeFunding/2013/AMSTERDAMURBANRENEWALAGENCY.pdf>.

gospodarczą. Dominują pożyczki związane z ochroną zabytków<sup>109</sup> lub środowiska. W mieszkalnictwie natomiast najczęściej oferta obejmuje małe pożyczki. Przykładowo, Edinburgh Empty Homes Initiative oferuje pożyczki dla właścicieli nieruchomości, którzy nie mogą znaleźć najemców. Kwalifikowane koszty obejmują wydatki remontowe i modernizacyjne, nie wyższe niż 15 tys. funtów. W ramach programu pożyczkowego operator wynajmuje od właściciela wyremontowane mieszkania (domy) i podnajmuje je osobom o niższych i średnich dochodach. Program finansowany jest z corocznej dotacji miasta, pochodzącej z kolei z dotacji rządu szkockiego<sup>110</sup>.

Podobnie w Niemczech zwrotne środki na rewitalizację są uzupełnieniem środków programów rządowych i krajów związkowych. Za dystrybucję pożyczek odpowiada Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – jeden z największych banków niemieckich, w 80% w posiadaniu skarbu państwa, natomiast pozostałe 20% należy do krajów związkowych. Instytucja ta odpowiada za finansowanie niemieckiej gospodarki, pomoc w dużych projektach finansowych (w tym właśnie w rewitalizacji) oraz finansowanie małych i średnich przedsiębiorstw, a także za finansowanie pomocy dla krajów rozwijających się. W ramach kredytów KfW podejmuje obok inwestycji infrastrukturalnych również inwestycje mające na celu: energetyczną modernizację budynków, ograniczanie emisji dwutlenku węgla oraz budownictwo ekologiczne<sup>111</sup>.

Wraz z uruchomieniem Inicjatywy JESSICA instrumenty zwrotne w rewitalizacji miast upowszechniły się także w innych krajach europejskich. Interesującym przykładem jest wypracowany przez estoński KredEx schemat finansowania poprawy efektywności energetycznej budynków mieszkalnych. KredEx uzyskał środki na akcję kredytową ze środków EFRR (17 milionów euro) oraz z pożyczki Banku Rozwoju Rady Europy (29 milionów euro), zabezpieczonej gwarancją skarbu państwa. Zgromadzone 49 milionów euro KredEx przekazał dwóm operatorom – bankom komercyjnym (Swedbank i SEB), które zarządzały dystrybucją środków pomiędzy kredytobiorców (spółdzielnie mieszkaniowe)<sup>112</sup>. W latach 2009-2011 udzielono 391 pożyczek, inwestując 45,2 miliona euro na poprawę efektywności energetycznej 14 680 mieszkań<sup>113</sup>. Schemat obejmował dotację na 15-35% kosztów remontu oraz pożyczkę i, w razie potrzeby, gwarancję bankową, na pozostałą kwotę. Sukces estońskiego schematu finansowania poprawy efektywności energetycznej w mieszkalnictwie jest spektakularny, jednak eksperci wskazują na jego jednostkowy i niepowtarzalny charakter<sup>114</sup> - nie udało się powtórzyć rozwiązania na Litwie (niska zdolność kredytowa i zaufanie do pożyczek), w Polsce natomiast oferta innych podmiotów jest na tyle atrakcyjna, że – jak wynika także z badań przeprowadzonych na potrzeby ewaluacji – termomodernizacja powinna być traktowana jedynie jako komponent kompleksowych projektów rewitalizacyjnych finansowanych przy wsparciu instrumentów finansowych.

Jednym z wniosków z raportu ewaluacyjnego dotyczącego 9 polskich regionów było stwierdzenie, że oferta produktów finansowych dostępnych w ramach Inicjatywy JESSICA była zbyt ograniczona. W opinii autorów raportu brakowało wkładów kapitałowych lub środków typu mezzanine. Wkłady kapitałowe, jak pokazują studia ewaluacyjne np. Portugalii, są z punktu widzenia inwestorów dużo korzystniejsze i pozwalają osiągnąć wyższe stopy zwrotu z projektu niż w przypadku pożyczek. Kluczem do oceny celowości wprowadzenia tego typu produktów do oferty IF w województwie mazowieckim jest jednak dojrzałość rynku projektów rewitalizacyjnych, mierzona liczbą dużych projektów komercyjnych o skomplikowanych montażach finansowych, w których część publiczna jest zaledwie ułamkiem środków gromadzonych przez inwestora, wkład kapitałowy zaś jest nie tylko formą wsparcia, ale i zapewnienia kontroli poprzez udziały w SPV (spółce celowej) realizującej projekt. Jako przykład można podać projekty przebudowy jednej z dzielnic Tokyo (Akihabara). Inwestor skorzystał z mezzaninowego finansowania w ramach oferty Banku Rozwoju Japonii (Development Bank of Japan – DBJ), dzięki czemu otrzymał

<sup>109</sup> <http://www.ewht.org.uk/repayable-grants>.

<sup>110</sup> <http://linkhousing.org.uk/our-services/edinburgh-empty-homes-initiative/>.

<sup>111</sup> BMVBS/BBR, 2007, Städtebauliche Aufwertungsstrategien in benachteiligten Stadtquartieren, BBR-Online-Publikationen, nr 5, s. 29-30.

<sup>112</sup> Ramsden P., Colini L., 2013, *Urban development in the EU: 50 Projects supported by the European Regional Development Fund during the 2007-13 period*, DG Regio, s. 40-41, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/50\\_projects/urban\\_dev\\_erdf50.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/50_projects/urban_dev_erdf50.pdf).

<sup>113</sup> Zamieszkałych przez około 33,7 tys. lokatorów.

<sup>114</sup> <http://www.feps-europe.eu/assets/369c5938-5624-4222-ac5e-e39f58e76ff5/20141128-ericahopepresentationrigapdf.pdf>.

podporządkowaną pożyczkę uzupełniającą główne komercyjne finansowanie dłużne (pochodzące z kredytów i obligacji). Projekt zainicjował stosowanie funduszy mezzaninowych w japońskich projektach przebudowy części miast<sup>115</sup>. Materiały informacyjne dotyczące Inicjatywy JESSICA sugerowały na początku wdrażania korzystanie z funduszy typu mezzanine<sup>116</sup>, jednak w odniesieniu właśnie do dużych projektów obejmujących przebudowę całych dzielnic dużych miast. W odniesieniu do warunków mazowieckich wprowadzenie produktów kapitałowych mogłoby okazać się rozwiązaniem nieefektywnym, biorąc pod uwagę oczekiwaną podaż tego typu projektów w województwie.

---

<sup>115</sup> <http://www.dbj.jp/en/solution/biz/estate/udx.html>.

<sup>116</sup> [http://www.bgregio.eu/media/Info%20materials/Jessica\\_eng\\_new.pdf](http://www.bgregio.eu/media/Info%20materials/Jessica_eng_new.pdf).

## VI. ROZSTRZYGNIECIA W ZAKRESIE POSZCZEGÓLNYCH PRIORYTETÓW INWESTYCYJNYCH

### Priorytet inwestycyjny 3c

#### Finansowanie wdrożeń wyników prac B+R

Opis priorytetu inwestycyjnego 3c RPO WM 2014-2020 przewiduje *inwestowanie dodatkowych środków w biznesowe wykorzystanie dostępnych na rynku pomysłów, zwłaszcza na rynku pomysłów, zwłaszcza na wdrażanie projektów B+R wypracowanych w PI 1b*. 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 finansowym. Przede wszystkim moment uzyskania pierwszego przychodu jest dość odległy i niepewny<sup>117</sup>. Ponadto, ich osiągnięcie jest uzależnione od etapu pośredniego, który stanowi (rynkowe) wdrożenie wyników prac badawczo-rozwojowych. Dla samego etapu wdrożenia rozstrzygnięcie jest już trudniejsze. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na doświadczenia poprzedniej perspektywy finansowej. Zbyt szeroka interpretacja działalności wdrożeniowej mogłaby sprawić, że – pod pozorem realizacji projektu wdrożeniowego – finansowano by nabycie środków trwałych w rozumieniu importu technologii. Wyniki jednego z badań ewaluacyjnych w województwie pomorskim<sup>118</sup> pokazują, że dokonywane były identyczne inwestycje jako wdrożenie wyników prac badawczo-rozwojowych oraz w działaniach nieukierunkowanych na podnoszenie innowacyjności przedsiębiorstw. 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. Instrumenty finansowe wspierające przedsiębiorczość w działaniu 1.4 RPO WM 2007-2013 nie wspierały w żadnym stopniu – jak wskazywali pośrednicy finansowi – wdrożeń wyników prac badawczo-rozwojowych. Nie powinno to zresztą dziwić. Finansowanie przypadające na jednego przedsiębiorcę nie mogło przekraczać 500 tys. zł. Natomiast faza wdrożeniowa jest bardzo kosztowna<sup>119</sup>. Oprócz tego, profil ryzyka był – w opinii pośredników finansowych – zbyt wysoki. Z tych względów należy zalecić wykorzystanie instrumentów dotacyjnych dla finansowania wdrożeń wyników prac badawczo-rozwojowych. Jednocześnie zabezpieczeniu się przed opisywanym wcześniej problemem importu technologii służy powiązanie realizacji priorytetu inwestycyjnego PI 1b *promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje* z PI 3c. Należy zresztą przyjąć, że przedsiębiorstwa realizujące

---

<sup>117</sup> W przypadku prac badawczo-rozwojowych nie można nawet mówić o ryzyku prowadzonej działalności, ale o niepewności w klasycznym jej rozumieniu. Zob. szerzej: F. H. Knight, *Risk, uncertainty and profit* Houghton Mifflin Company, Boston; New York, 1921.

<sup>118</sup> 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.

<sup>119</sup> Często wielokrotnie bardziej niż faza badawcza. Zob. Ewaluacja działania 1.4-4.1 PO IG, PSDB, Warszawa 2011.

projekty w ramach działania 1b będą jednocześnie jednym z głównych beneficjentów PI 3c w zakresie wdrożenia rynkowego.

Przeciwko interwencji w obszarze wdrożeń wyników prac badawczo-rozwojowych przemawia natomiast bardzo wysoka alokacja na PI 1b, znacznie większa niż ta przewidziana dla PI 3c. Nawet jeżeli tylko niewielka część projektów inwestycyjnych będzie wdrażana w PI 3c<sup>120</sup>, nadal zapotrzebowanie finansowe na wdrożenie wyników będzie bardzo duże. Z reguły są one bowiem – jak wskazywano wcześniej – wielokrotnie wyższe od pierwotnych nakładów na badania i rozwój. Wykorzystanie instrumentów może – dzięki występowaniu mechanizmu dźwigni finansowej – zwielokrotnić efekt interwencji. Niemniej krajowy Program Operacyjny Inteligentny Rozwój przewiduje szeroki wachlarz instrumentów wsparcia działalności wdrożeniowej, w tym finansowych. Dedykuje również szczególny instrument kapitałowy (kA), finansujący m. in. wdrożenia prac badawczo-rozwojowych<sup>121</sup>. Zastosowanie podobnego instrumentu kapitałowego wyklucza z kolei – na poziomie regionalnym – Umowa Partnerstwa<sup>122</sup>. Jednocześnie PO IR przewiduje nie tylko instrumenty finansowe, ale także wiele instrumentów dotacyjnych. Korzystniejsze zasady wsparcia – przewidziane dla projektów dotacyjnych POIR - mogłyby znacząco utrudnić absorpcję. Z umowy partnerstwa wynikają jeszcze inne ograniczenia w zakresie projektów wspieranych w ramach PI 1b. Zgodnie z jej postawieniami, warunkiem wsparcia w pierwszym celu tematycznym jest zgodność z krajowymi regionalnymi strategiami inteligentnych specjalizacji. Ogranicza to automatycznie liczbę potencjalnych beneficjentów w tym priorytecie inwestycyjnym, a więc również liczbę projektów, które będą następnie wymagały wdrożenia.

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. Program KFK oraz inkubatorów przedsiębiorczości (3.1 PO IG) w znikomym zakresie wspierał wdrożenie prac badawczo-rozwojowych. Mniej niż 10% projektów obejmowało prowadzenie prac badawczo-rozwojowych<sup>123</sup>. Nie można również mówić o doświadczeniach w tym zakresie w związku z realizacją programów pilotażowych NCBiR<sup>124</sup>. Na poziomie regionalnym, instrumenty finansowe wspierające działalność inwestycyjną przedsiębiorstw realizowano w ramach działania 1.4 RPO WM 2007-2013. Charakter tego programu wykluczał jednak w zasadzie finansowanie działalności innowacyjnej. Z szacunków uzyskanych od pośredników finansowych na Mazowszu, można stwierdzić, że projektów innowacyjnych finansowanych w programach pożyczkowych/poręczeniowych było na pewno mniej niż 4%-5%. Oznacza to, że wszystkich 11 pośredników zrealizowało łącznie mniej niż 60 projektów innowacyjnych. Wdrożeń wyników prac badawczo-rozwojowych musiało być jeszcze mniej<sup>125</sup>. Nie powinno to jednak dziwić. Zaoferowanie pożyczek na wsparcie działalności wdrożeniowej wiązałoby się z przekazaniem pośrednikom obowiązku oceny rzeczywistego potencjału innowacyjnego i rynkowego bardzo ryzykownego projektu inwestycyjnego. Koszty zarządzania przypadające na jednego pośrednika są zróżnicowane. Ich poziom nie powinien jednak – na koniec funkcjonowania projektu – przekroczyć 10 tys. zł na sfinansowany projekt<sup>126</sup>. Biorąc pod uwagę przeciętną wartość umowy z MŚP w obecnym działaniu, dopuszczalny poziom nie byłby wystarczający na zweryfikowanie wniosku o pożyczkę na działalność wdrożeniową<sup>127</sup>. W rezultacie, wartość projektów wdrożeniowych powinna być większa, znacznie powyżej obecnych limitów. Wobec braku odpowiednich doświadczeń pośredników finansowych na Mazowszu, rolę pośrednika musiałby pełnić Urząd Marszałkowski, który nie posiada

---

<sup>120</sup> Doświadczenia programu BridgeMentor wskazują, że tylko mała część projektów posiadała potencjał komercyjny.

<sup>121</sup> Ocena ex ante instrumentów finansowych w Programie Operacyjnym inteligentny Rozwój

<sup>122</sup> Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020 - Umowa Partnerstwa, MIIIR, maj 2014, s. 93.

<sup>123</sup> Ocena wpływu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw, PSDB, Warszawa 2014.

<sup>124</sup> Przez ponad dwa lata od momentu uruchomienia nie dokonano – w ramach programu BridgeVC – żadnych inwestycji. Umowy w ramach programu pilotażowego BridgeAlfa podpisano w grudniu 2014 r., czyli 16 miesięcy po uruchomieniu programu.

<sup>125</sup> Tylko jeden pośrednik wskazał na taki projekt, który jednak nie został sfinansowany ze środków funduszu pożyczkowego.

<sup>126</sup> Obliczenia na podstawie szacunków i prognoz pośredników finansowych.

<sup>127</sup> Ogólne koszty zarządzania obejmują różnego rodzaju kategorie kosztów pośrednika, w tym promocję. Tylko pewna część wiąże się z procesem udzielania finansowania. Ponadto, należy pamiętać o planowanym ograniczeniu poziomu kosztów zarządzania dla funduszy pożyczkowych



jednak doświadczeń w bezpośrednim udzielaniu pożyczek. W rezultacie, należałoby stworzyć od podstaw system instytucjonalno-organizacyjny wspierania tego rodzaju projektów instrumentami finansowymi.

Z powyższych względów, należy zalecić – w priorytecie inwestycyjnym 3c – wspieranie wdrożeń projektów badawczo-rozwojowych wyłącznie za pomocą **instrumentów dotacyjnych**. Te ostatnie 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-rozwojowych<sup>128</sup>.

## Wprowadzanie na rynek nowych lub ulepszonych produktów lub usług

### Rozwój produktów i usług opartych na handlu elektronicznym oraz zaawansowanych rozwiązaniach TIK

#### Charakterystyka projektów

##### Informacje wstępne

Priorytet inwestycyjny PI 3c *Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług* służy zwiększeniu zastosowanie innowacji w przedsiębiorstwach sektora MSP w województwie mazowieckim.

Opisywany priorytet zakłada realizowanie dwóch typów projektów:

- Wprowadzanie na rynek nowych lub ulepszonych produktów lub usług;
- Rozwój produktów i usług opartych na handlu elektronicznym oraz zaawansowanych rozwiązaniach TIK (technologii informacyjno-komunikacyjnych).

Priorytet inwestycyjny 3c przewiduje ich finansowanie zarówno za pomocą instrumentów dotacyjnych jak i instrumentów finansowych. Oczekuje się, że dzięki realizacji priorytetu:

- Wzmocni się potencjał sektora MSP poprzez wprowadzanie na rynek nowych produktów lub usług oraz pozyskiwania i wdrażania innowacji;
- Rozwinie i poprawi się efektywność działalności przedsiębiorstw, m.in. poprzez wsparcie rozwoju współpracy między przedsiębiorstwami w oparciu o nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne (TIK);
- Nastąpi rozwój e-handlu, zwiększający możliwości konkurencyjności mazowieckich przedsiębiorców na rynkach międzynarodowych oraz wzmacniając rolę handlu elektronicznego w działalności gospodarczej;
- Powstaną nowe miejsca pracy we wspieranych przedsiębiorstwach.

Priorytet przyczyni się także do wprowadzania nowych technologii niskoemisyjnych w przedsiębiorstwach sektora MSP.

Innowacje stanowią jedno z głównych – obok technologii, przedsiębiorczości, zasobów organizacyjnych, zaopatrzenia i marketingu – źródeł przewagi konkurencyjnej we współczesnej gospodarce<sup>129</sup>. W rozwiniętej gospodarce, w której podstawowy popyt na towary i usługi został już zaspokojony, podstawowym narzędziem walki konkurencyjnej staje się wdrażanie innowacji. Nie dotyczy to jedynie przedsiębiorstw tzw. wysokiej technologii. Brak nowych lub istotnie ulepszonych produktów lub procesów przekłada się na spadek pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa. Wprowadzanie nowych rozwiązań na poziomie przedsiębiorstw pozwala jedynie zachować pozycję konkurencyjną. Dopiero wprowadzanie rozwiązań nie znanych na rynku sprawia, że przedsiębiorstwo poprawia własną pozycję konkurencyjną.

<sup>128</sup> Potwierdziły to wyniki badania reprezentatywnej grupy mazowieckich 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.

<sup>129</sup> Zob. Z. Pierścionek, Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie, PWN, Warszawa, s. 204-231.

Priorytet inwestycyjny 3c zakłada wspieranie przedsięwzięć innowacyjnych. Tak duży nacisk na innowacyjność uzasadniony jest niepokojącymi tendencjami w zakresie wdrażania innowacji przez przedsiębiorstwa przemysłowe w województwie mazowieckim. Statystyki GUS<sup>130</sup> wskazują na wyraźny spadek udziału przedsiębiorstw innowacyjnych wprowadzających nowe lub istotnie ulepszone produkty w grupie przedsiębiorstw przemysłowych. Zmniejszył się on ogólnie z 33,77% w 2007 roku do 11,55% 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 12,14% do 6,47% w 2013 r. Dla średnich przedsiębiorców, wartość opisywanego wskaźnika obniżyła się z 28,04% do 22,83%. W przybliżeniu połowa innowacyjnych przedsiębiorstw wprowadza innowacje produktowe, które nie były znane na rynku ich działalności. W województwie mazowieckim było nieznacznie więcej 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 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 12,26% do 5,72% w 2013 roku (dla całej Polski odpowiednio z 11,89% do 8,65%).

Aktywność innowacyjna jest w głównej mierze uzależniona od dokonywania przez przedsiębiorstwo ukierunkowanych inwestycji, których rezultatem są nowe lub ulepszone produkty lub procesy. Te ostatnie mają – podobnie jak innowacje organizacyjne – przede wszystkim wpływ na efektywność kosztową przedsiębiorstwa. Innowacje marketingowe służą z kolei zapewnieniu przewagi w zakresie sprzedaży produktów przedsiębiorstwa. Inwestycje w innowacje zalicza się do przedsięwzięć o wysokim poziomie ryzyka. Wynika to z tego, że przyszłe korzyści z działalności innowacyjnej są istotnie opóźnione względem kosztów poniesionych. Ponadto, takie ryzyko również trudno się dywersyfikuje. Przekłada się to na specyficzną strukturę finansowania innowacji. Głównym ich źródłem są – dla mazowieckich przedsiębiorstw przemysłowych<sup>131</sup> – środki własne. Stanowią one 75,8% wydatków na działalność innowacyjną w 2013 roku. Wprawdzie udział środków własnych obniżył się istotnie od 2007 roku (z 89,2%). Niemniej przedsiębiorstwa przemysłowe na Mazowszu częściej finansowały działalność innowacyjną ze środków własnych i rzadko korzystały z innych źródeł (takich jak kredyty bankowe). W jeszcze większym stopniu uzależnione od środków własnych w finansowaniu innowacji były mazowieckie przedsiębiorstwa usługowe. Ogólnie w Polsce innowacje finansuje się znacznie częściej także z innych źródeł, choć środki własne dominują w ich strukturze. Priorytet inwestycyjny PI 3c stanowi odpowiedź na niewielką dostępność finansowania dłużnego i dotacyjnego w działalności innowacyjnej mazowieckich przedsiębiorstw.

#### Rentowność projektów

W dotychczasowym działaniu 1.4 RPO WM 2007-2013 ostateczni odbiorcy wsparcia bardzo pozytywnie ocenili zdolność do zwrotu pozyskanych środków finansowych. Aż 84,2% wskazywała na zdolność do spłaty zadłużenia. Jedynie 6,9% respondentów nie widzi możliwości zwrotu pozyskanych środków. 9 na 10 wspieranych przedsiębiorców przewiduje zwrot otrzymanego finansowania w okresie do 6 lat. 58,1% ankietowanych zamierza spłacić pożyczkę od 3 do 5 lat.

Istotnych informacji na temat możliwości zastosowania instrumentów zwrotnych w PI 3c dostarczyły badania beneficjentów i nie-beneficjentów<sup>132</sup> działań 1.5, 1.8, 2.3. Należy wskazać, że opisywane działania wdrażano za pomocą instrumentów dotacyjnych. Ich skala była z reguły znacznie większa niż mikrofinansowania w działaniu 1.4 RPO WM 2007-2013. Górny limit finansowania dla tego działania wynosił najczęściej 250 tys. zł, a wartość przeciętna – 96,7 tys. dla pożyczek, a 231,3 dla poręczeń. Wartości średnie kosztów kwalifikowanych dla działań 1.5, 1.8, 2.3 RPO WM wyniosły odpowiednio: 1814 tys., 2961 tys. oraz 507 tys. zł. Wartość środkowa osiągnęła dla tych działań następujący poziom: 1292 tys., 1446 tys., 379 tys. zł. Nie powinno zatem dziwić, że dla wszystkich beneficjentów działania 1.8 koszty kwalifikowane były wyższe od 250 tys. zł. Tylko 8,4% beneficjentów działania 1.5 oraz 37,4% działania 2.3 realizowało projekty o kosztach kwalifikowanych poniżej 250 tys. zł. Co ciekawe, aż 100%

<sup>130</sup> GUS, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl [Dostęp: 22 lutego 2014 r.]

<sup>131</sup> GUS, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl [Dostęp: 22 lutego 2014 r.]

<sup>132</sup> Nie-beneficjenci to podmioty, które aplikowały nieskutecznie o dofinansowanie

ankietowanych beneficjentów działania 1.8 stwierdziła, że zrealizowany projekt generował już przychody. Dalej 84,8% badanych beneficjentów 1.5 oraz 81% nie-beneficjentów działania 1.5 zgodziło się z powyższym stwierdzeniem. Zbliżone wyniki dotyczyły działania 2.3 RPO WM. Świadczy to o tym, że projekty ze wspomnianych działań mogą być potencjalnie finansowane z instrumentów zwrotnych.

#### Efekt deadweight

Sformułowany wyżej wstępny wniosek powinien być uzupełniony o analizę efektu tzw. jałowej straty. Wskazuje ona na efektywność interwencji publicznej. Jest ona mniejsza, gdy przedsiębiorca – mimo braku dotacji – nadal by ten projekt zrealizował, w tym w mniejszej skali. W największym stopniu skłonni do realizacji projektu – mimo braku finansowania – byli aplikujący w działaniu 2.3 RPO WM. Wskazuje to na pewien efekt wypychania, gdyż działanie 2.3 finansowało nakłady inwestycyjne, które miały potencjał komercyjny i mogły być sfinansowane w inny sposób. W niewiele mniejszym stopniu efekt wypychania wystąpił w działaniu 1.5 RPO WM i dotyczył projektów 40%-50% aplikujących o dofinansowanie. Do finansowania instrumentami zwrotnymi najbardziej nadawały się projekty z działania 1.5, obejmujące przede wszystkim inwestycje w zakup różnego rodzaju środków trwałych. Nieskutecznie aplikujący (nie-beneficjenci), którzy następnie jednak zrealizowali projekt, korzystali w prawie 2/3 przypadków z finansowania zwrotnego. Nie powinno to dziwić. Przeszło 40% inwestycji w inicjatywie JEREMIE na Mazowszu dotyczy tego rodzaju inwestycji, choć ich skala jest znacznie mniejsza niż w działaniu 1.5 RPO WM 2007-2013. Natomiast nieskutecznie aplikujący nie byli już tak skłonni finansować inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne za pomocą instrumentów zwrotnych. Może to wynikać z – opisywanego wcześniej – niedostosowania takich inwestycji do wymogów finansowania leasingowego. Ostatecznie można wskazać na zasadność wykorzystania instrumentów finansowych w powyższych obszarach, w których wcześniej funkcjonowały instrumenty dotacyjne. Oczywiście, wymaga to jednak dostosowania instrumentów zwrotnych od szczególnych charakterystyk projektów, które miałyby finansować.

#### Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

W ostatnich latach – jak wskazują przytaczane wcześniej statystyki GUS – spadał udział mazowieckich 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. Dużą zaletę projektów bezpośrednio ukierunkowanych na poprawę energochłonności firmy stanowi z kolei okoliczność, że po ich realizacji przynoszą one dające się oszacować oszczędności. Problemem pozostaje jednak ich niska popularność wśród mazowieckich przedsiębiorców (zob. dalej) oraz długi okres spłaty dla niektórych z tych projektów, wynikający z konieczności poniesienia znaczących nakładów inwestycyjnych. Z tego względu, może być konieczne wydłużenie okresu spłaty pożyczki. Potrzeba taka może istnieć także – w mniejszym stopniu – w przypadku inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne. Te ostatnie nie przynoszą jednak 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.

## **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 2% w latach 2008-2015). Obniżka głównych stóp procentowych przełożyła się na ostateczne koszty obsługi zadłużenia. Badanie CATI przeprowadzone na reprezentatywnej grupie mazowieckich przedsiębiorców ubiegających się o dofinansowanie w okresie ostatnich 5 lat wskazuje, że wzrosła ich ocena możliwości zaciągania zobowiązań finansowych. Aż 1/3 respondentów stwierdziła w tym zakresie pozytywną zmianę. Natomiast potencjał zaciągania zobowiązań finansowych zmalał u co piątego respondenta. Dla blisko 40% ankietowanych

przedsiębiorstw ten potencjał się nie zmienił. Stanowi to ważny argument dla zastępowania dotacji inwestycyjnych finansowaniem zwrotnym.

Zastosowanie instrumentów dłużnych w programach wsparcia wiąże się z koniecznością zapewnienia możliwości spłaty powstałych zobowiązań przez ostatecznych odbiorców pomocy. W tym kontekście niezbędny jest odpowiedni poziom płynności klientów funduszy pożyczkowych i poręczeniowych. Blisko połowa mazowieckich przedsiębiorców oceniała własną płynność na średnim poziomie. Wysoko oceniała ją z kolei prawie 1/3 respondentów. Tylko 15% ankietowanych wskazywała na niską płynność finansową przedsiębiorstwa. 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 oceniała wysoko 1/4 mazowieckich przedsiębiorców, jako niską i średnią z kolei blisko 2/3 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 europejskich<sup>133</sup>, polskie przedsiębiorstwa charakteryzują się niskim poziomem zadłużenia. Ankietowani przedsiębiorcy na Mazowszu deklarowali najczęściej niski stopień zadłużenia (71,1%). Tylko 6,1% respondentów wskazał z kolei na wysoki poziom zadłużenia, a 15,5% - na średni. Opisany wskaźnik świadczy o dużej zdolności do zaciągania dalszych, dodatkowych zobowiązań przez mazowieckie przedsiębiorstwa. Stanowi to dobrą perspektywę dla wdrażania instrumentów dłużnych. Należy rozważyć ich ukierunkowanie na wspieranie innowacyjności firm. Wprawdzie więcej ankietowanych przedsiębiorców na Mazowszu zaliczało siebie do grupy wysoko a nie nisko innowacyjnych firm<sup>134</sup>. Niemniej 45,2% respondentów oceniała swoją innowacyjność na jedynie średnim poziomie.

Niski poziom zadłużenia mazowieckich firm 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 na Mazowszu. 44,3% z nich nie realizowała inwestycji w ciągu ostatnich 5 lat. 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 brak historii kredytowej (odpowiednio 21,4% i 21% respondentów). Dalej znacznie ma zbyt wysokie oprocentowanie kredytów/pożyczek (19,7% ankietowanych) oraz zbyt wysokie wymagania dotyczące ich zabezpieczenia (17,3%). Wyniki dla samego sektora bankowego wskazują, że główną barierę – obok braku potrzeb inwestycyjnych – stanowi zbyt wysokie oprocentowanie (24,2% mazowieckich przedsiębiorców). Należy podkreślić, że ta ostantia okoliczność stanowiła o dużej atrakcyjności oferty funduszy pożyczkowych. Nawet w przypadku finansowania wg stóp rynkowych, koszty pożyczki dofinansowanej z działania 1.4 RPO WM 2007-2013 były relatywnie niskie<sup>135</sup>. Co dziesiąty ankietowany wskazywał również na poważny problem związany z uciążliwością procedur bankowych.

Dobre uzupełnienie dotychczasowej analizy stanowi porównanie danych statystycznych o charakterystykach finansowych przedsiębiorstw w Polsce i na Mazowszu. Przedsiębiorca mazowiecki osiąga wprawdzie przeciętnie o 81% wyższe jednostkowe przeciętne przychody ze sprzedaży niż wynosi

---

<sup>133</sup> ECB, Corporate Indebtedness in the Euro Area, ECB Bulletin, 2012, nr 2, s. 87-103.

<sup>134</sup> Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że mazowieckie przedsiębiorstwa wypadają – w porównaniu z innymi badaniami ewaluacyjnymi w tym obszarze – lepiej niż firmy z innych regionów Polski.

<sup>135</sup> Mniej niż 7% w ciągu ostatniego roku. Koszty pożyczki nie podnosiły również wysokie prowizje pobierane przez bank. Początkujący przedsiębiorca, bez historii kredytowej, mógł często liczyć na pozyskanie finansowania o koszcie zbliżonym do gotówkowego kredytu konsumenckiego (od 15% do nawet 35%). W peryferyjnych powiatach województwa mazowieckiego często jedynym dostępnym źródłem finansowania były instytucje parabankowa. Ta okoliczność utrudniała dystrybucję środków przez fundusze bankowe, które kojarzono z komercyjnymi przedsiębiorstwami pożyczkowymi, stosującymi bardzo wysokie oprocentowanie (przekraczające niejednokrotnie 70% w skali roku). Wniosek na podstawie przeprowadzonych badań jakościowych.

średnia dla przedsiębiorstw w Polsce. Niemniej wartość tego wskaźnika jest przede wszystkim zasługą przychodów dużych przedsiębiorstw. Dla sektora MSP różnice na korzyść Mazowsza nie są już tak duże. Ponadto, rentowność mazowieckich przedsiębiorstw jest o blisko 19% niższa niż ogólnie przedsiębiorstw w Polsce.

### Dotychczasowe doświadczenia

W przeprowadzonym badaniu CATI na reprezentatywnej grupie 613 przedsiębiorstw z województwa mazowieckiego wykazało, że – w ciągu ostatnich 5 lat – sięgali oni chętnie po zewnętrzne finansowanie.

Dużą popularnością cieszył się leasing (34,1% 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. Aż 98,5% badanych przedsiębiorców pozyskało ostatecznie finansowanie leasingowe, o które się ubiegało. 27,9% respondentów ubiegało się o finansowanie kredytowe. Wskaźnik sukcesu był tu już jednak znacznie niższy i wyniósł 89,3%. Wsparcia dotacyjnego poszukiwało 20,4% ankietowanych przedsiębiorców. Wnioski o pożyczkę złożyło z kolei 7% badanych podmiotów na Mazowszu. W porównaniu do innych regionów kraju, bardzo wielu przedsiębiorców było zainteresowanych wkładem kapitałowym inwestora zewnętrznego (8,7%). Należy podkreślić, że finansowanie dotacyjne było już w poprzedniej perspektywie znacznie mniej popularne na Mazowszu niż np. w województwach podkarpackim i świętokrzyskim. Udział podmiotów ubiegających się o dotację był w tych regionach nawet kilkadziesiąt procent wyższy niż w województwie mazowieckim. Natomiast udział finansujących się pożyczkami był we wszystkich tych regionach bardzo zbliżony<sup>136</sup>.

Mazowieckie przedsiębiorstwa poszukiwały finansowania bankowego przede wszystkim w wysokości 100-250 tys. zł (24% respondentów) oraz 50-100 tys. zł (22,2%). Stosunkowo niewielkie było zainteresowanie kredytem w kwocie do 50 tys. zł (8,8% ankietowanych). Zapotrzebowanie na finansowanie bankowe powyżej 1 mln zł dotyczyło 17,7% przedsiębiorców. Zaciągano przede wszystkim kredyty obrotowe (50,1%), w mniejszym stopniu – na rachunku bieżącym (35,2%) i inwestycyjne (32,7%). Banki preferują – w porównaniu z kredytem inwestycyjnym – udzielanie kredytów na cele obrotowe bądź na rachunku bieżącym. Stanowi to argument na koncentrowaniu interwencji publicznej za pomocą instrumentów zwrotnych na wsparciu inwestycyjnym.

Można zauważyć, że pożyczki, o które ubiegali się mazowieccy przedsiębiorcy, miały z reguły mniejszą wartość. Najwięcej respondentów (46,5%) poszukiwało finansowanie w wysokości od 50-250 tys. zł, czyli podobnie jak w przypadku kredytu bankowego. Badani przedsiębiorcy wyrażali większe – niż 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 podkarpackim<sup>137</sup>. Może to być jedna z głównych przyczyn, dla których w programach pożyczkowych dofinansowanych ze środków strukturalnych na Mazowszu bardzo mały udział miały pożyczki do 20 tys. zł. Natomiast popyt na finansowanie kapitałowe dotyczył przede wszystkim kwot mniejszych (do 100 tys. zł) i większych (powyżej 500 tys. zł). Badanych przedsiębiorców mniej interesowały natomiast pośrednie wielkości finansowania (do 100 tys. do 500 tys. zł).

Przedsiębiorstwa, w tym z sektora MSP, 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, w tym także zwłaszcza działalności innowacyjnej i ryzykownej działalności inwestycyjnej<sup>138</sup>. Niezależnie jednak od rodzaju wydatków, które przedsiębiorstwo ponosi, pierwszym

---

<sup>136</sup> Wniosek na podstawie analogicznych badań reprezentatywnej grupy przedsiębiorstw w województwach: mazowiecki, podkarpackim i świętokrzyskim, przeprowadzonych w ramach oceny ex ante instrumentów finansowych na lata 2014-2020.

<sup>137</sup> W których wykonawca przeprowadził analogiczne badanie na reprezentatywnej grupie przedsiębiorców

<sup>138</sup> E. Stawasz, P. Głodek, Raport z badania potrzeb innowacyjnych przedsiębiorstw z sektora MSP w województwie dolnośląskim, Wrocław, czerwiec 2004, s. 2-3.

i najtańszym źródłem jego finansowania pozostaje zysk zatrzymany. Potwierdziło to także reprezentatywne badanie CATI mazowieckich przedsiębiorstw.

Źródłem finansowania rozwoju firmy, z którego korzystały najczęściej firmy z terenu województwa mazowieckiego w okresie 3 lat poprzedzających badanie, były środki własne przedsiębiorstwa (82,8%). Jednocześnie właściciele firm bardzo często uruchamiali dodatkowe środki własne (57,8%). Do najważniejszych, zewnętrznych źródeł finansowania należały: leasing (27,8% respondentów) oraz kredyt (20,9%). Mniejsze, choć nadal istotne znaczenie posiadały: dotacje unijne (11,5%), pożyczki od rodziny i znajomych (7,7%) oraz z sektora bankowego (5,2%). Stosunkowo dużą rolę – w porównaniu z województwami: podkarpackim i świętokrzyskim<sup>139</sup> – odgrywał wkład kapitałowy inwestora instytucjonalnego w zamian za udziały w firmie (4,9%). Rozważania na temat źródeł finansowania działalności w ostatnich 3 latach podsumowuje Rysunek 1 w załączniku nr 4.

Mazowieckie przedsiębiorstwa starały się o pozyskanie finansowania najczęściej w banku komercyjnym (73,5% respondentów). Co ósmy respondent zgłaszał swoje zapotrzebowania na finansowanie w innej niż bankowa instytucji oferującej finansowanie zewnętrzne, w tym m. in. w parabanku. 12,4% badanych przedsiębiorców zwróciło się o finansowanie do banku spółdzielczego. Niestety badanie potwierdziło znikomą rolę funduszy pożyczkowych w dostarczaniu finansowania zewnętrznego na Mazowszu. Z tej możliwości skorzystało jedynie blisko 3% ankietowanych. Inwestor prywatny (anioł biznesu bądź venture kapitalista) przyciągnął zaledwie 2,1% respondentów. Nie powinno to jednak dziwić, jeśli weźmie się pod uwagę poziom rozwoju kapitału ryzyka w Polsce<sup>140</sup>

#### Plany inwestycyjne

O popycie na finansowanie zewnętrzne decydują przede wszystkim zamierzenia inwestycyjne dotyczące rozwoju przedsiębiorstwa. Plany inwestycyjne mazowieckich przedsiębiorstw na najbliższe 24 miesiące przewidują przede wszystkim sfinansowanie zakupu środków trwałych (maszyn i urządzeń, linii technologicznej). Aż 41,2% 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 Mazowszu dotyczyło tego rodzaju inwestycji. Relatywnie wysoki odsetek mazowieckich przedsiębiorstw był zainteresowany inwestycjami w technologii informacyjno-komunikacyjne (34,8%)<sup>141</sup>. Inwestycje budowlane, w tym obejmujące remont i modernizację oraz zakup nieruchomości, planowała ok. ¼ mazowieckich przedsiębiorstw. Inwestycje ukierunkowane bezpośrednio na zmniejszenie energochłonności firmy zamierzało dokonać **tylko** 9,6% mazowieckich firm. Opiswane wyniki badań przedstawia **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.** w załączniku nr 4.

Koszty planów inwestycyjnych różnią się w zależności od tego, jakiego elementu majątku przedsiębiorstwa dotyczą. Największe zapotrzebowanie mazowieckie przedsiębiorstwa zgłaszają w przypadku inwestycji budowlanych. I tak, 27,2% respondentów planuje inwestycje powyżej 1 mln zł, a dalsze 20,9% zamierza na nie przeznaczyć kwotę od 500 tys. do 1 mln zł. Planowany koszt środków transportu nie przekroczy z kolei – dla 88,3% zainteresowanych ich zakupem przedsiębiorców – 500 tys. zł. Podobnie jak w przypadku zakupu środków transportu, największa grupa respondentów zainteresowana jest nakładami w środki trwałe na poziomie od 50 do 100 tys. zł. W tym ostatnim przypadku aż blisko 20% ankietowanych zamierza zainwestować więcej niż 500 tys. zł (w porównaniu z 5,9% dla środków transportu). Inwestycje w technologii informacyjno-komunikacyjne mają planowane koszty podobne do tych służących poprawie bilansu energetycznego przedsiębiorstwa. Należy jednak wskazać, że więcej respondentów zgłasza popyt na inwestycje proekologiczne powyżej 100 tys. zł. Jednocześnie znacznie więcej respondentów nie potrafi określić wielkości planowanych kosztów dla tej kategorii inwestycji. Planowane koszty inwestycji w technologii informacyjno-komunikacyjne oraz ukierunkowane bezpośrednio na zmniejszenie energochłonności zawierają **Błąd!**

<sup>139</sup> W których przeprowadzono podobne badanie.

<sup>140</sup> Zob. szerzej: Ocena ex ante instrumentów finansowych w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, MIiR, Warszawa 2014.

<sup>141</sup> W analogicznych badaniach dla województwa podkarpackiego i świętokrzyskiego odsetek ten był o 25% niższy.

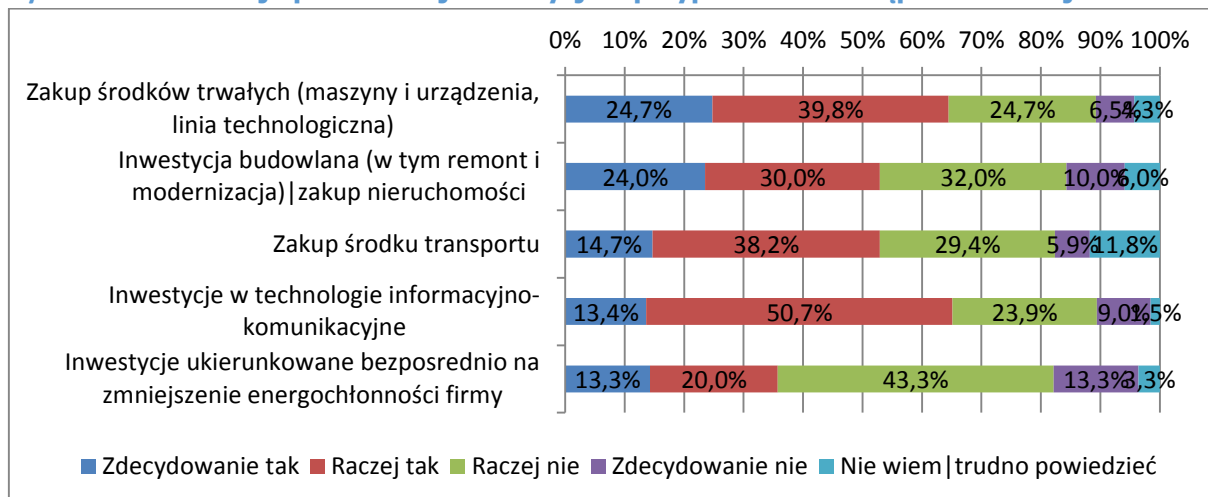
**Nie można odnaleźć źródła odwołania. i Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.** w załączniku nr 4.

Osobne zagadnienie stanowią plany dotyczące pozyskania zewnętrznego finansowania na inwestycje. Wielkość zapotrzebowania na środki zewnętrzne jest zróżnicowana w przypadku środków trwałych. 55% respondentów będzie się ubiegać o finansowanie w wysokości od 25 do 500 tys. zł. Inwestycje budowlane wymagają o wiele większego finansowania zewnętrznego. Blisko połowa (49,5%) badanych przedsiębiorców zamierza pozyskać od 100 tys. do 1 mln zł. Finansowanie zewnętrzne do 500 tys. zł jest wystarczające dla 85,2% zainteresowanych zakupem środków transportu. Inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne wymagają w 60% przypadków kwoty mniejszej niż 100 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. Problem ten dotyczy także inwestycji w zmniejszenie energochłonności firmy. W tym jednak przypadku występuje znaczący popyt (5,1% respondentów) na finansowanie zewnętrzne powyżej 500 tys. zł.

Mazowieccy przedsiębiorcy planują sfinansować swoje plany dotyczące zakupu środków trwałych przede wszystkim za pomocą środków własnych (69,5% respondentów), w dalszej kolejności dotacją (39,3%) oraz leasingiem (29,9%). Ostatnie, istotne źródło finansowania tego rodzaju inwestycji stanowią kredyty i pożyczki z sektora bankowego (28,6%). 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 chce – dla sfinansowania inwestycji budowlanej - skorzystać z kredytu bankowego. Z kolei podstawowym źródłem zakupu środków transportu stanowił leasing. Inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne oraz ukierunkowane bezpośrednio na zmniejszenie energochłonności firmy będą w większym – niż pozostałe rodzaje nakładów inwestycyjnych – finansowane ze środków własnych. Mniej właściwy do ich finansowania jest natomiast leasing. Jednocześnie mazowieccy przedsiębiorcy oczekują – w przypadku inwestycji służących poprawie energochłonności firmy – znacznie większego wsparcia dotacyjnego. Skłonność do finansowania nimi technologii informacyjno-komunikacyjnych jest z kolei nieco mniejsza w przypadku zakupu środków trwałych (35,5%).

Nieemożność pozyskania dotacji będzie miała zróżnicowany wpływ na mazowieckich przedsiębiorców. Wyniki badania CATI przedstawia Rysunek 9.. Mazowieccy przedsiębiorcy w większości nie zrezygnują z inwestycji w zakup środków trwałych, budynki oraz w technologie informacyjno-komunikacyjne. Natomiast większość z przedsiębiorców zrezygnuje – w tym przypadku – z planowanej inwestycji ukierunkowanej bezpośrednio na zmniejszenie energochłonności firmy. Brak dotacji ograniczy ogólnie zakres planowanej inwestycji. Niemniej aż co trzeci przedsiębiorca na Mazowszu zrealizuje w pełni zamierzoną inwestycję w środek trwały, nawet gdy nie zyska dotacji. Dla inwestycji budowlanych postąpi podobnie 25,9% respondentów. Co piąty badany zrealizuje zamierzone inwestycje na zakup środków trwałych w całości. Z drugiej jednak strony, tylko 4,5% respondentów zrealizuje w pełni plany dotyczące inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne. Natomiast inwestycje bezpośrednio ukierunkowane na zmniejszenie energochłonności firmy nie są przez mazowieckich przedsiębiorców traktowane jako priorytetowe. Żaden z respondentów nie zamierza realizować ich w pełni, gdy nie uzyskałby dotacji.

**Rysunek 9. Realizacja planowanej inwestycji w przypadku niedostępności dotacji.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet CATI na reprezentatywnej próbie firm województwa mazowieckiego.

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

Dla ankietowanych przedsiębiorców na Mazowszu 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 4 tys. miesięcznie). Natomiast 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 (47,6% badanych) akceptuje miesięczne raty na poziomie 500 do 2 000 zł, podczas gdy aż 1/3 ankietowanych firm zgodzi się na miesięczne koszty inwestycyjne na poziomie powyżej 4 000 tys. zł. Podobne zależności występują w przypadku inwestycji ukierunkowanych bezpośrednio na zmniejszenie energochłonności firmy. Może to wskazywać na potrzebę funkcjonowania dwóch odmiennych instrumentów finansowych dla różnych wielkości oczekiwanego finansowania.

Mazowieckie przedsiębiorstwa poszukują przynajmniej średnioterminowego finansowania nakładów inwestycyjnych. Większość z nich deklaruje zapotrzebowanie na 3- do 5-letnie finansowanie dłużne. Natomiast aż 91,1% ankietowanych przedsiębiorstw jest zainteresowana pożyczką lub kredytem poniżej 10 lat. Większości ankietowanych firm (58,1%) wystarcza 6-miesięczny okres karencji. Dalsze 36,6% badanych przedsiębiorstw wskazuje na potrzebę jeszcze dłuższej karencji: od 7 do 24 miesięcy. Tylko niecałe 5% przedsiębiorstw oczekuje zwolnienia z obowiązku spłat kapitałowych na okres ponad 24 miesięcy.

Realizacja działań inwestycyjnych zależy jednak przede wszystkim od wysokości oprocentowania. Mazowieckie firmy charakteryzuje wysoka wrażliwość na koszty kredytu. Aż 58,2% ankietowanych przedsiębiorstw uznaje za maksymalne oprocentowanie na poziomie do 5% w skali roku. Dla dalszych 34,4% 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.



# Strategia inwestycyjna

## Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

W RPO WM 2014-2020 zaprojektowano instrumenty zwrotne w Osi priorytetowej III – *Rozwój potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości*, w priorytecie inwestycyjnym (PI) 3.3 *Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług*.

Celem szczegółowym PI 3.3 jest: *Zwiększone zastosowanie innowacji w przedsiębiorstwach sektora MSP*. Zaplanowano, że do 2023 roku wsparcie uzyska 1600 przedsiębiorstw. Realizacja tego priorytetu ma prowadzić do dokonywania przez przedsiębiorców inwestycji w nowoczesne rozwiązania umożliwiające redukcję kosztów działalności rynkowej w przedsiębiorstwach.

Dystrybucja wsparcia ma się opierać na formule konkursowej uwzględniającej kierunkowe zasady wyboru oraz preferencje.

Dotychczasowa analiza 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 przezwyciężania barier biurokratycznych (związanych nie tylko z dotacją, ale także kredytem bankowym w Polsce). Uprozczone i szybsze procedury pozwalają szybciej uzyskać finansowanie. Badanie CATI reprezentatywnej grupy mazowieckich firm wykazało, że przedsiębiorcy nie są w zasadzie skłonni czekać na finansowanie dłużej niż dwa miesiące. Tylko 8,4% respondentów wyraziła gotowość przedłużenia tego okresu oczekiwania.

Zastosowanie instrumentów zwrotnych w PO 3c znajduje uzasadnienie w występujących niesprawnościach rynku jak i w potrzebach deklarowanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Małe i młode przedsiębiorstwa podlegają zjawisku racjonowania kredytu<sup>142</sup>. Jest ono pochodną braku historii i zdolności kredytowej tej grupy przedsiębiorstw. Zapotrzebowanie na kapitał jest najsilniejsze na etapie wzrostu<sup>143</sup>. 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 podzielenia się zyskiem przez dotychczasowych wspólników. Potwierdzają to także badania na terenie Polski. Tylko 3-4% innowacyjnych przedsiębiorstw finansuje się wkładem zewnętrznego inwestora<sup>144</sup>. Jak już wskazywano wcześniej, mazowieccy przedsiębiorcy mają większą skłonność do finansowania się kapitałem ryzyka niż ogólnie podmioty gospodarcze na terenie Polski. Badanie CATI reprezentatywnej grupy przedsiębiorstw wskazało, że w ciągu ostatnich 3 lat uczyniło tak blisko 5% firm na Mazowszu. 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 IV). 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 prac badawczo-rozwojowych.

<sup>142</sup> 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.

<sup>143</sup> Zob. szerzej: M. Scott, R. Bruce, Five Stages of Growth in Small Business, *Long Range Planning*, vo. 20, 1987, nr 3, s. 45-52.

<sup>144</sup> Ocena ex ante instrumentów finansowych w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój, MIIIR, Warszawa 2014.

W tym miejscu należy rozważyć również zastosowanie instrumentów kapitałowych. Cieszą się one- jak podkreślano wcześniej – mniejszym zainteresowaniem niż instrumenty dłużne<sup>145</sup>. Istnieje także- w związku z doświadczeniami krajowymi – poważne ryzyko dystrybucji instrumentów kapitałowych oraz niewykorzystania alokacji na regionalne fundusze kapitałowe. W powiązaniu z wysoce kosztowną – w porównaniu z instrumentami dłużnymi – strukturą zarządzania takimi instrumentami i powolną ich dystrybucją, należy **zalecić rezygnację z narzędzi kapitałowych w RPO WM na lata 2014-2020**. Uzasadnieniem dla tej rekomendacji są również jednoznaczne rozstrzygnięcia umowy partnerstwa, opisywane w innym miejscu niniejszego opracowania.

## Proponowane instrumenty zwrotne

**Dla priorytetu 3c proponujemy zastosowanie pożyczek i poręczeń**, czyli instrumentów dłużnych. Zalecamy jednak zmiany w sposobie i celach dystrybucji środków w porównaniu do poprzedniego okresu programowania. Wynika to w pierwszej kolejności z celów przyjętych do realizacji w PI 3c, które różnią się od założeń działania 1.4 RPO WM 2007-2013.

Instrumenty finansowe powinny obejmować obydwie typy projektów, które opisuje priorytet inwestycyjny 3c. Pierwszy z nich wspiera wprowadzanie na rynek nowych lub ulepszonych produktów i usług. 60% alokacji przeznaczonej na wsparcie inwestycji MSP 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 MSP 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. Wiele projektów, w szczególności tych mniejszych, obejmowało zakup rozwiązań programistycznych oraz sprawdzonych systemów wsparcia informatycznego, wykorzystywanych już przez inne przedsiębiorstwa. Tego rodzaju projekty charakteryzuje niski poziom ryzyka. Jak wskazywano wcześniej, zapewniały one generowanie przychodu względnie osiaganie oszczędności w prowadzonej działalności gospodarczej. 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 priorytetu inwestycyjnego 3c wskazuje, że – oprócz instrumentów finansowych – przewiduje się wsparcie MSP za pomocą dotacji. Opis trzeciego priorytetu inwestycyjnego *Rozwój potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości* określa przewidywaną alokację na PI 3c na poziomie 108,1 mln euro. Stanowi to 5,2% całkowitej alokacji na RPO WM 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 mazowieckim. Niemniej należy zalecić – w ujęciu wartościowym – zwiększenie alokacji na instrumenty finansowe w porównaniu z działaniem 1.4 RPO WM 2007-2013. Proponuje się przeznaczyć na te instrumenty 50% wielkości alokacji dla PI 3c. Oznaczałoby to, że RPO wsparłoby instrumenty finansowe na poziomie przynajmniej 54,1 mln euro. Proponowana alokacja byłaby o 49,2% wyższa niż środki

<sup>145</sup> Korzystało z nich 4,9 procent mazowieckich przedsiębiorstw w ostatnich 3 lata. Niemniej aż 27,8% i 20,9% z nich finansowało się odpowiednio leasingiem oraz kredytem bankowym.

faktycznie przeznaczone w RPO WM 2007-2013 na wsparcie przedsiębiorczości przez instrumenty finansowe<sup>146</sup>. Należy jednak podkreślić, że - w porównaniu do wspomnianego działania - zakres interwencji za pomocą instrumentów finansowych zwiększył się. W zakresie instrumentów służących łagodzeniu skutków luki finansowej, proponuje się alokację na poziomie 29 mln euro (102,95 mln zł). Wielkość wsparcia w tym zakresie zmalała zatem nominalnie o 1/5, a realnie - 32,1%. Z tego względu, należy zalecić ponowne wykorzystanie zwracanych stopniowo środków z działania 1.4 RPO WM 2007-2013 na wsparcie przedsiębiorczości<sup>147</sup>. Województwo mazowieckie jest regionem o dużym potencjale przedsiębiorczości, ale i równie dużym zapotrzebowaniem na finansowanie zwrotne. Natomiast skala interwencji za pomocą instrumentów finansowych, przewidywana w projekcie RPO WM 2014-2020 i zaproponowana w tym miejscu pozostaje bardzo zbliżona do zaproponowanej w podobnym badaniu ewaluacyjnym dla województwa świętokrzyskiego<sup>148</sup>.

Ograniczenie alokacji środków na cele związane z łagodzeniem skutków występowania luki finansowej wynika z tego, że pojawiły się także inne cele, które realizuje się za pomocą instrumentów finansowych. Projekt RPO WM 2014-2012 zakłada, że będą w ramach PI 3c preferowane następujące rodzaje projektów:

- a) Innowacyjne w skali regionu;
- b) Obejmujących ekologiczne procesy produkcyjne oraz efektywne wykorzystywanie zasobów w MSP;
- c) Polegających na rozwijaniu produktów i usług opartych na handlu elektronicznym oraz zaawansowanych rozwiązaniach TIK;
- d) Stanowiące wdrożenie prac badawczo-rozwojowych wypracowanych w PI 1b.

Tylko ostatnia z wymienionych preferencji będzie realizowana poprzez zastosowanie instrumentów dotacyjnych. Trzy pozostałe preferencje powinny być uwzględnione przede wszystkim w konstrukcji instrumentów finansowych dla PI 3c. Należy zauważyć, że następstwo przyjęcia takich założeń wdrażania priorytetu inwestycyjnego stanowi istotne rozszerzenie obszaru przedmiotowego zastosowania instrumentów finansowych. I tak, wspierane będą w ten sposób projekty, które były dotąd dofinansowywane w trzech innych działaniach: 1.5, 1.8, 2.3 RPO WM. Pierwsze z działań wiązało się ze wsparciem przedsiębiorczości w postaci dofinansowania nakładów inwestycyjnych, przede wszystkim w środki trwałe. Drugie z działań służyło zmniejszeniu emisji w procesach produkcyjnych. Ostatnie działanie stanowiło odpowiedź na zapotrzebowanie mazowieckich przedsiębiorstw w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Należy podkreślić, że sfinansowane - w opisywanych działaniach - projekty istotnie różniły się od przedsięwzięć wspartych w działaniu 1.4 za pomocą instrumentów finansowych. Przede wszystkim różniły się wielkością kosztów kwalifikowanych przypadających na projekt. O ile w działaniu 1.4 znajdowały się one w przedziale od 7 tys. do 500 tys. zł (wielkość pożyczki/kredytu), o tyle w tamtych działaniach było ono wielokrotnie, nawet kilkudziesięciokrotnie większe. Stosunkowo najmniejsze projekty dotyczyły wsparcia z działania 2.3 RPO WM. W 63,4% projektów koszty kwalifikowane znajdowały się na poziomie powyżej 250 tys. zł. Jednak tylko co ósmy projekt charakteryzowały koszty wyższe niż 1 mln zł. Natomiast zdecydowana większość projektów (91,68%) dla działania 1.5 miała koszty kwalifikowane powyżej poziomu 250 tys. zł, a blisko 60% projektów - powyżej 1 mln zł. Niemniej 2,5-milionowe koszty dotyczyły już tylko co piątego projektu. Najwyższe przeciętne koszty kwalifikowane cechowały projekty w działaniu 1.8 (blisko 3 mln zł). Nadal jednak dla 61,9% projektów były one niższe niż 2,5 mln zł. Wielkość kosztów kwalifikowanych projektów miała również wpływ na podmioty, które były beneficjentami bądź ostatecznymi odbiorcami pomocy. Wspomniana okoliczność potwierdza rysunek 5 w załączniku nr 4. Z instrumentów finansowych korzystały prawie wyłącznie mikroprzedsiębiorstwa. Natomiast z opisywanych działań finansowała się tak sama liczba małych jak i mikroprzedsiębiorstw. Jednocześnie udział firm średnich nie był - w odróżnieniu do działania 1.4 - marginalny. Opisywane różnice mają bardzo praktyczne konsekwencje dla wspierania za pomocą instrumentów finansowych większych projektów. Pośrednicy finansowi

---

<sup>146</sup> Uwzględniając wskaźnik inflacji. Maksymalny poziom dofinansowania i kurs euro, środki alokowane na finansowe instrumenty wspierające przedsiębiorczość byłyby nadal realnie większe o 26,5%

<sup>147</sup> Będą one stopniowo zwracane, przede wszystkim w latach 2016-2018. Najpóźniej nastąpi pełne rozliczenie cyklu dla instrumentów reporencyjnych (najpóźniej w 2022 roku jak wskazał jeden z pośredników).

<sup>148</sup> Proponowana alokacja na zwrotne instrumenty wspierające przedsiębiorczość na Mazowszu jest zaledwie o 4 mln większa niż we wspomnianym województwie. Zob. Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB, Warszawa 2014.

musieliby wówczas rozszerzyć własną bazę klientów poza dotychczasowe grupy docelowe<sup>149</sup>. Wiązałoby się to oczywiście z dużymi kosztami, w tym także wynikającymi z promocji oferty nowych instrumentów finansowych.

Powyższe, wartościowe charakterystyki projektów wskazują również, że limity inwestycyjne, ustanowione dla działania 1.4, nie będą wystarczające dla projektów z opisywanych obszarów preferencji. Stąd też proponuje się w tym miejscu stworzenie osobnego instrumentu, który wspierałby projekty większe, o szczególnych charakterystykach, niekoniecznie skierowane do segmentu mikroprzedsiębiorstw. Kryterium delimitacyjnym powinna być wielkość zapewnianego finansowania. Dotychczasowe limity finansowania odpowiadały w zasadzie potrzebom mikroprzedsiębiorstw<sup>150</sup>. Powinien je zaspakajając – także w nowej perspektywie – instrument finansowy o górnym limicie 500 tys. zł. Natomiast finansowanie większych projektów miałyby zapewniać nowy instrument pożyczkowy o dolnym limicie finansowania na poziomie 500 tys. zł.

## Charakterystyka proponowanych instrumentów

### Pożyczka mała

#### *Realizowane projekty i preferencje*

Pożyczka mała realizuje obydwa typy projektów przewidziane w PI 3c. W związku założeniami dotyczącymi celów interwencji, zakłada się, że typ projektu *Rozwój produktów i usług opartych na handlu elektronicznym oraz zaawansowanych rozwiązaniach TIK* będzie stanowił przynajmniej 20% alokowanych na ten instrument środków. Jednocześnie przynajmniej 5% alokacji przeznaczonych na ten instrument pożyczkowy powinno służyć sfinansowaniu ekologicznych procesów produkcyjnych lub efektywnego wykorzystania zasobów MSP.

#### *Maksymalna wysokość pożyczki*

Jak wskazywano wcześniej, pożyczki udzielane na Mazowszu przez fundusze pożyczkowe były z reguły większe niż w innych województwach. Badanie CATI przeprowadzone wśród przedsiębiorców województwa mazowieckiego pozwoliło na określenie skali zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne. 72,1% respondentów ubiegających się o pożyczkę w ostatnich 5 latach chciało pozyskać do 500 tys. zł. Nieco mniejsza grupa ankietowanych (68,4%) zgłaszała popyt na finansowanie kredytowe do 500 tys. zł. Natomiast dla ponad ¾ mazowieckich przedsiębiorców leasing o wartości do 250 tys. zł był wystarczający. Kierując się doświadczeniami z wcześniejszego programu pożyczkowego, należy założyć, że większość udzielanych pożyczek będzie miał wartość mniejszą niż 250 tys. zł. **Proponuje się ustanowić ten limit jako podstawowy.** Niemniej niektóre projekty wymagają większego finansowania. Stąd **zaleca się ustanowienie górnego limitu dla pożyczki małej w wysokości maksymalnie 500 tys. zł.** Powyższe limity powinny także pozwolić na realizację preferowanych rodzajów inwestycji, takich jak technologie informacyjno-komunikacyjne oraz dotyczące ekologicznych procesów produkcyjnych i efektywne wykorzystania zasobów MSP. Projekty o koszcie przekraczającym 500 tys. zł dotyczyły mniej niż 6% planowanych inwestycji w tych obszarach preferencji.

#### *Oprocentowanie pożyczki*

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 MSP. W praktyce rzeczywiste oprocentowanie, które byłby im skłonny udzielić bank komercyjny, znajdowało się często na poziomie kosztów kredytu konsumenckiego (po uwzględnieniu jego ubezpieczenia)<sup>151</sup>. Należy zalecić ogólnie stosowanie oprocentowania rynkowego. Wyjątek należy

<sup>149</sup> Wskazywali zresztą na to sami pośrednicy w przeprowadzonych wywiadach bezpośrednich.

<sup>150</sup> Badani pośrednicy stwierdzali, że projekty większe i nietypowe były bardzo rzadkie.

<sup>151</sup> Jedne z pośredników wskazywał na wysokie koszty możliwego do uzyskania jako główną korzyść programu pożyczkowego dla mikroprzedsiębiorców.

jednak uczynić dla projektów z opisywanych wcześniej obszarów preferencji. Można również rozważyć wykorzystanie mechanizmu oprocentowania preferencyjnego dla mikropożyczek o wartości poniżej 50 tys. zł. Natomiast dla start-upów powinny być wykorzystywane inne mechanizmy preferencji w zakresie okresu i długości spłaty pożyczki. Ograniczenie preferencji dotyczących oprocentowania będzie zmniejszać ryzyko wystąpienia efektu jałowej straty, polegającego w tym przypadku na korzystaniu z taniego i subsydiowanego finansowania przez przedsiębiorców, którzy nie znajdują się w luce finansowej i posiadają zdolność kredytową. Takie rozwiązanie minimalizuje także ryzyko oportunistycznych zachowań przedsiębiorców związanych z przeszacowaniem rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych<sup>152</sup>.

### *Zabezpieczenie pożyczki*

Wprawdzie przeprowadzone badanie CATI reprezentatywnej grupy mazowieckich przedsiębiorstw zidentyfikowało wysokie oprocentowanie jako główną barierę w dostępie do finansowania zewnętrznego. Zbyt wysokie zabezpieczenia stanowiły przeszkodę dla jedynie nieznacznie mniejszej grupy respondentów. Zabezpieczenia są zresztą jedną z głównych przyczyn występowania luki finansowej. W działaniu 1.4 RPO WM 2007-2014, najpowszechniej stosowano weksel in blanco. Służył on jednak bardziej ułatwienie w dochodzeniu roszczeń niż rzeczywiste zabezpieczenie. Pośrednicy finansowani, z którymi przeprowadzono wywiady, preferowali zabezpieczenia rzeczowe, przede wszystkim hipoteczne. Z kolei mało popularne było zabezpieczenie w formie zastawu rejestrowego. Tylko u niektórych z nich większą rolę odgrywały zabezpieczenia osobiste (w tym innych osób). Ogólnie należy preferować tego rodzaju zabezpieczenia. W niektórych projektach, takich jak np. inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne, trudno jest bowiem ustanowić odpowiednie zabezpieczenie rzeczowe. Choć – na podstawie wyników badań CATI – można wskazać, że mazowieccy przedsiębiorcy oczekiwali dostępu do zabezpieczenia w formie poręczenia osoby prawnej, takie zabezpieczenie bardzo rzadko były wykorzystywane przez fundusze pożyczkowe. Miało to przede wszystkim dwie przyczyny: fundusze poręczeniowe w województwie mazowieckim dysponowały niewielkimi kapitałami, a większość kapitału poręczeniowego pochodziła z funduszy strukturalnych. W związku z zakazem podwójnego finansowania, nie mogły one zabezpieczać pożyczek dofinansowanych przez fundusze strukturalne.

### *Okres spłaty i karencja w spłacie pożyczki*

Wydłużony okres spłaty kapitału (do 60 miesięcy) i możliwość zastosowania karencji w jego spłacie (do 6 miesięcy) są bardzo istotnymi cechami pożyczki wpływającymi na jej pozytywny odbiór w oczach przedsiębiorców. Wyniki badania CATI reprezentatywnej grupy mazowieckich przedsiębiorstw wskazują, że optymalny okres karencji w spłacie pożyczki wynosi ok. 6 miesięcy. Należy dopuścić możliwość ustalenia karencji w spłacie kapitału do 6 miesięcy dla pożyczek o podwyższonym profilu ryzyka, z obszaru preferencji w PI 3c oraz dla 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. Z tego względu, należy zalecić możliwość wydłużenia okresu karencji spłaty kapitału dla start-upów do maksymalnie 9 miesięcy.

Okres spłaty pożyczki stanowi dla przedsiębiorcy ważny czynnik decyzyjny. Wydłużony okres spłaty ułatwia planowanie działalności i zapewnia początkującemu przedsiębiorcy stabilizację. Mazowieccy przedsiębiorcy wskazują na okres 5 lat jako optymalny okres spłaty zobowiązań z tytułu pożyczki. Należy zalecić stosowanie 60-miesięcznego, maksymalnego okresu spłaty dla instrumentu pożyczki małej.

### *Pomoc publiczna*

Pożyczki o preferencyjnej wysokości oprocentowania będą stanowiły pomoc de minimis. Przewiduje się, że – ze względu na niewielkie kwoty pożyczek – jedynie niewielki odsetek przedsiębiorców korzystających z pożyczek może przekroczyć progową wartość pomocy określoną na poziomie 200 tys. euro w ciągu 3 lat. Tacy przedsiębiorcy będą mieli możliwość skorzystania z pożyczek na warunkach rynkowych.

---

<sup>152</sup> Tak słusznie: ECORYS, Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014-2020, UM WM, Kraków 2014, s. 13.

## Pożyczka duża

### *Realizowane projekty i preferencje*

Pożyczka duża realizuje obydwa typy projektów przewidziane w PI 3c. W związku założeniami dotyczącymi celów interwencji, zakłada się, że typ projektu *Rozwój produktów i usług opartych na handlu elektronicznym oraz zaawansowanych rozwiązaniach TIK* będzie stanowił przynajmniej 70% alokowanych na ten instrument środków. Jednocześnie przynajmniej 10% ogólnej alokacji na ten instrument pożyczkowy powinno służyć sfinansowaniu ekologicznych procesów produkcyjnych lub efektywnego wykorzystania zasobów MSP. W pozostałym zakresie instrument ten powinien wspierać projekty innowacyjne przynajmniej na poziomie regionu.

### *Maksymalna wysokość pożyczki*

Kryterium delimitacji między pożyczką małą i dużą stanowi 500 tys. zł. Analiza projektów działania 1.5 oraz 2.3 RPO WM 2007-2013, wskazuje że – powyżej tej wielkości kosztów kwalifikowanych – dofinansowane projekty zaczynają istotnie się różnić od tych mniejszych. Realizują je również inne podmioty. Rośnie wówczas także udział średnich przedsiębiorców. Dla wielkości finansowania powyżej 500 tys. zł spada również bardzo mocno – wśród ankietowanych przedsiębiorców na Mazowszu – zapotrzebowanie na finansowanie leasingowe. Wielkość 500 tys. zł stanowi granicę wielkości finansowania dla projektów mikroprzedsiębiorców. Zaleca się ustanowienie jej jako dolnego limitu instrumentu pożyczki dużej. We wcześniejszych rozważaniach, wskazano, że większość projektów z działania 1.5, 1.8 oraz 2.3 RPO WM charakteryzowała wielkość kosztów kwalifikowanych poniżej 2,5 mln zł. Proponujemy ustanowić tą wielkość jako górny limit inwestycyjny dla pożyczki dużej. Pozwala on jednocześnie – dla przewidywanej alokacji w PI 3c – na pewien minimalny poziom dywersyfikacji portfela funduszy pożyczkowych realizujących instrument pożyczki dużej. Ponadto, górny poziom zdolności do finansowania projektów przez małe przedsiębiorstwa znajduje się na poziomie od 2,5 ml do 4 mln zł. Celem programu instrumentu finansowych na poziomie regionalnym nie powinno być tworzenie instrumentu, do którego dostęp miałyby praktycznie już tylko średnie przedsiębiorstwa. Te ostatnie mają możliwość skorzystania z innych działań dostępnych m. in. w programach krajowych.

### *Oprocentowanie pożyczki*

W odróżnieniu od instrumentu pożyczki małej, należy zalecić stosowanie preferencyjnego oprocentowania, w szczególności dla projektów innowacyjnych i bardziej ryzykownych. Korzystne oprocentowanie powinno także stanowić efekt zachęty dla projektów z obszarów preferencji (gospodarki elektronicznej i niskoemisyjnej). Tego rodzaju inwestycje były dotąd bardzo rzadko finansowane przez fundusze pożyczkowe. W rezultacie, instrument wymaga uatrakcyjnienia z punktu widzenia ostatecznych odbiorców. Wpływa to również na inne charakterystyki tego instrumentu.

### *Zabezpieczenie pożyczki*

Poważnym wyzwaniem dla realizacji instrumentu pożyczki dużej stanowi zagadnienie ustanawiania zabezpieczeń. Inwestycje w technologii 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 tego też względu, jak wskazywano wcześniej, tylko niewielką część projektów, które nie uzyskał dofinansowania w działaniu 2.3 RPO WM 2007-2013, sfinansowano za pomocą instrumentów zwrotnych. Natomiast inwestycje w proekologiczne procesy produkcyjne i projekty związane z poprawą efektywności gospodarowania zasobami MSP w sposób naturalny w znacznie większym stopniu opierają się na majątku trwałym stąd stanowią lepszą podstawę do ustanawiania zabezpieczeń. Łatwiej tej finansuje się je za pomocą instrumentów zwrotnych. 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.

### *Okres spłaty i karencja w spłacie pożyczki*

Projekty realizowane w ramach instrumentu pożyczki dużej będzie trudniej pozyskać pośrednikom finansowym. Z drugiej strony, będą się one charakteryzować istotnie wyższym – niż w pożyczce małej – potencjałem innowacyjnym (a więc i wartością dodaną instrumentu). Drugim – pod względem popularności wśród badanych, mazowieckich przedsiębiorców – wskazaniem długości optymalnej karencji spłaty rat kapitałowych było przynajmniej 12 miesięcy (40,4% respondentów). Należy zalecić stosowanie tego okresu karencji, a w przypadku priorytetowego typu projektu w zakresie gospodarki elektronicznej – umożliwić jego przedłużenie do nawet 24 miesięcy<sup>153</sup>.

Ułatwieniem dla realizacji nowego instrumentu pożyczkowego byłoby także wydłużenie okresu spłaty pożyczki. Menadżer jednego z funduszy pożyczkowych wskazał okres 8 lat jako właściwy okres spłaty dla prawie wszystkich projektów inwestycyjnych finansowanych przez ten fundusz. Jest on również wystarczający dla blisko 80% mazowieckich przedsiębiorców. Należy zalecić wydłużenie okresu spłaty pożyczki do maksymalnie 96 miesięcy, gdyż okres 5 lat mógłby być – w niektórych przypadkach – niewystarczający.

### *Pomoc publiczna*

Pożyczki o preferencyjnej wysokości oprocentowania będą stanowić pomoc de minimis. W pozostałym zakresie, pożyczka duża powinna być udzielana zgodnie z rynkowymi zasadami dla pożyczek inwestycyjnych w sektorze MSP.

## **Poręczenie**

### *Realizowane projekty i preferencje*

Instrument poręczeniowy obejmuje – podobnie jak instrumenty pożyczkowe – dwa typy projektów. Należy założyć, że przynajmniej 20% wartości poręczenia będzie mieściła się w preferencji dotyczącej gospodarki elektronicznej, a dalsze 5% - gospodarki niskoemisyjnej. 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.

### *Maksymalna wysokość poręczenia*

Jak wskazuje raport na temat stanu funduszy poręczeniowych w Polsce<sup>154</sup>, 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 1.4 RPO WM 2014-2020 była o ponad 5,1% wyższa od tej wielkości przeciętnej. Natomiast średnia wartość poręczanego zobowiązania przez fundusze poręczeniowe zasilone ze środków RPO wyniosła 231,3 tys. zł. W projekcie RPO WM 2014-2020 zakłada się finansowanie inwestycji w zaawansowane technologie informacyjno-komunikacyjne oraz ekologiczne procesy produkcyjne. Wcześniejsza analiza planów inwestycyjnych mazowieckich przedsiębiorstw wykazała, że tego rodzaju plany inwestycyjne są bardziej kosztochłonne niż inwestycje w zakup środków trwałych czy też środków transportu. W związku z tym należy podnieść dotychczasowy limit poręczenia. Jak wskazywali dotychczasowi pośrednicy, niewielka wartość kapitału poręczeniowego uniemożliwiała udzielanie większych poręczeń, choć było na nie zapotrzebowanie. W związku z tym podniesienie górnego limitu poręczenia powinno wiązać się z ustanowieniem wyższej kapitalizacji w planowanym instrumencie RPO. Proponuje się podniesienie

---

<sup>153</sup> 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 niewielka – za pomocą instrumentów zwrotnych.

<sup>154</sup> KFPK, Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce – stan na dzień 31 grudnia 2013 r., Warszawa, sierpień 2014.

górnego limitu poręczanego zobowiązania do poziomu 800 tys. zł oraz 1 mln zł w przypadku inwestycji dwóch obszarów preferencji: zaawansowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz ekologicznych procesów produkcyjnych i efektywnego wykorzystania zasobów MSP. Wówczas graniczna wartość poręczenia wyniosłaby 640 tys. lub 800 tys. zł<sup>155</sup>.

#### *Oprocentowanie poręczenia*

Koszt poręczenia stanowi dodatkowe obciążenie dla przedsiębiorcy zaciągającego zobowiązanie finansowe. W celu zachęcenia MSP do podejmowania działalności inwestycyjnej, zalecamy wysokość kosztu poręczenia nie wyższą niż 2% w stosunku rocznym. Natomiast w stosunku do poręczeń projektów z obszaru preferencji, powinny być one udzielane na zasadach pomocy *de minimis*.

#### *Okres poręczenia*

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 maksymalnego okresu poręczenia na 6 lat, a w obszarach preferencji – nawet do 9 lat.

#### *Trwałość*

Bardzo ważnym czynnikiem, wpływającym na funkcjonowanie funduszu poręczeniowego i trwałość instrumentu, stanowi moment, w którym można wypłacić poręczenie. Proponuje się, aby uruchomienie poręczenia było możliwe najwcześniej po 90 dniach od momentu, w którym dłużnik dokonał ostatniej próby spłaty ciężących na nim wymagalnych zobowiązań.

#### *Pomoc publiczna*

Poręczeń udziela się 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 5-8 pośredników finansowych. Natomiast w programie poręczeniowym – 1 do 2 pośredników;
- Zakładamy, że dystrybucja pożyczek rozpocznie się w 2015 roku, a zakończy w 2021 roku, co przekłada się na 7-letni okres dystrybucji pożyczek;
- Analiza dotychczasowego zaangażowania pośredników finansowych w udzielaniu pożyczek wskazuje, że udzielili oni 1587 pożyczek na łączną kwotę 163,4 mln zł przy średniej wartości pożyczek udzielonych na poziomie ok. 96 tys. zł. Wyłączywszy z tego pożyczki udzielone w trybie poręczenia portfelowego, przeciętnie wartość pożyczki wyniosła 102,4 tys. zł;
- W nowym okresie programowania proponuje się wykorzystanie dwóch instrumentów pożyczkowych. Pożyczki małej, którą 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 mniejsza niż poprzednim okresie programowania. Wiąże się to z odmiennymi preferencjami PI 3c w porównaniu z wcześniejszym działaniem 1.4;
- Instrument pożyczkowy duży będzie realizował projekty o znacznie wyższej wartości przeciętnej (850 tys. zł);

---

<sup>155</sup> Dla maksymalnego wskaźnika pokrycia zobowiązania przez poręczenie na poziomie 80%.



- Przeprowadzone wywiady z pośrednikami finansowymi wskazały na gotowość z ich strony dystrybucji środków pożyczkowych w zwiększonym wymiarze. Swój udział uzależniają jednak od czytelnych zasad udzielania wsparcia ostatecznym odbiorcom pomocy. Ma to znaczenie z punktu widzenia wprowadzania zupełnie nowego instrumentu (pożyczka duża) oraz szczególnych preferencji w dwóch obszarach interwencji;
- łączna wartość poręczeń udzielonych wyniosła 20,6 mln zł. Uwzględniając potrzebę udzielania poręczeń o wyższej wartości (powyżej obecnych 400 tys. zł) wobec czego za prawdopodobne uznajemy udzielenie w przyszłym okresie programowania poręczeń na łączną kwotę 61 mln zł;
- Zakładamy nieznaczne przekroczenie wartości docelowej wskaźnika liczby udzielonych dotacji, jednocześnie zakładając, że beneficjenci będą ubiegali się o dotację na wdrożenie działalności badawczo-rozwojowej. Zakłada się przeciętnie wysoką wartość takiego projektu, a przeciętny koszt dofinansowania takiego projektu na poziomie aż 800-900 tys. euro (na podstawie doświadczeń mazowieckich przedsiębiorstw uczestniczących w priorytecie IV PO IG na lata 2007-2013).

Poniżej znajduje się podsumowanie proponowanych instrumentów finansowych wraz z ich głównymi charakterystykami.

**Tabela 18. Typy projektów i przypisane do nich instrumenty finansowe**

Rodzaj instrumentu	Typ wspieranych projektów
Pożyczka mała	<ul style="list-style-type: none"> <li>• projekty ukierunkowane ogólnie na wsparcie rozwoju przedsiębiorstw, także tych rozwijających się w sposób organiczny, bez dużego udziału innowacji</li> <li>• udział preferencji w obszarze gospodarki elektronicznej oraz niskoemisyjnej na poziomie 25%</li> <li>• projekty o wartości dofinansowania nie przekraczającego 500 tys. zł</li> </ul>
Pożyczka duża	<ul style="list-style-type: none"> <li>• projekty ukierunkowane na wykorzystanie w MSP nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych, wspieranie ekologicznych procesów produkcyjnych i efektywnego wykorzystania zasobów, jak również innowacji na poziomie regionu</li> <li>• udział preferencji w obszarze gospodarki elektronicznej oraz niskoemisyjnej na poziomie 80%</li> <li>• projekty o wartości powyżej 500 tys. zł i poniżej 2,5 mln zł</li> </ul>
Poręczenie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• na wsparcie realizacji projektów przez firmy nie posiadające odpowiedniego zabezpieczenia na spłatę zobowiązania</li> <li>• udział preferencji w obszarze gospodarki elektronicznej oraz niskoemisyjnej na poziomie 25%</li> <li>• poręczane projekty o wartości do 800 tys. zł lub 1 mln zł w obszarach preferencji.</li> </ul>
Dotacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• projekty wdrażające wyniki prac badawczo-rozwojowych, w szczególności wpisujące się w ramy określone przez inteligentne specjalizacje wyznaczone dla województwa mazowieckiego</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne

**Tabela 19. Proponowana alokacja środków pomiędzy instrumenty w priorytecie 3c**

Ogółem w priorytecie 3c		Pożyczka mała		Pożyczka duża		Poręczenie		Dotacja	
		Wlk. środków w	%	Wlk. środków w	%	Wlk. środków	%	Wlk. środków	%
w mln zł	<b>383,76</b>	94	24	62,84	17	35,5	9	191,81	50
w mln euro	<b>108,1</b>	26,37		17,7		10		54,03	

Źródło: Opracowanie własne. Dla przeliczeń zastosowano następujący kurs walutowy: 1 euro = 3,55 zł

## Model wdrażania

Przewidziano trzy różne modele wdrażania instrumentów finansowych<sup>156</sup>. 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 IZ 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 finansowego<sup>157</sup>. Jednocześnie wprowadzono – w porównaniu do wcześniejszych rozwiązań prawnych – kilka istotnych i nowych rozwiązań:

- Dopuszczalność łączenia instrumentów finansowych z dotacjami (instrumenty mieszane), dotacjami na spłatę odsetek i dotacjami na opłaty gwarancyjne;
- Możliwość finansowania inwestycji zarówno w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, jak również w kapitał obrotowy
- Rozszerzenie katalogu 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, 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.

Niestety na rynku funkcjonuje jedynie ograniczona liczba podmiotów mogących pełnić funkcję pośrednika finansowego. Pouczająca może być okoliczność, że zainteresowanie pierwszym konkursem na wybór zarządzającego środkami inicjatywy JEREMIE w 2009 r. było bardzo ograniczone<sup>158</sup>. Tylko w jednym województwie – kujawsko pomorskim – funkcję Menadzera pełnił podmiot inny niż BGK. Doświadczenia związane z uczestnictwem Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego nie są oceniane zbyt pozytywnie<sup>159</sup>. Wprawdzie można wskazać, że lokalny podmiot ma lepsze rozeznanie

<sup>156</sup> Art. 38 ust. 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

<sup>157</sup> Pod tym pojęciem należy rozumieć wydzielony rachunek.

<sup>158</sup> W pięciu regionach zgłosiło się wówczas tylko czterech pośredników, w tym BGK.

<sup>159</sup> Zarówno w analizie ex ante instrumentów finansowych dla tego województwa jak i w podobnych ekspertyzach, w tym dla regionu Małopolski.

problemów i znajomość rynku lokalnego. Wyłączono jednak tym samym dużego pośrednika z dystrybucji środków RPO WKP jak również dokonano niekorzystnej realokacji zasobów tego pośrednika do zarządzania funduszem powierniczym. Skala realizacji Inicjatywy JEREMIE w tym województwie była wyjątkowo mała. Jednocześnie większe obciążenia biurokratyczne dla pośredników wiązały się mniej wyrafinowanym – niż w przypadku BGK – systemem sprawozdawczości. Nie uzyskano także korzyści wynikającej z niezależności Menedżera Funduszu Powierniczego od instytucji zarządzającej.

Na Mazowszu funkcję alternatywnego – względem BGK – Menedżera Funduszu Powierniczego mógłby pełnić potencjalnie Mazowiecki Regionalny Fundusz Pożyczkowy Sp. z o. o., utworzony z inicjatywy samorządu województwa mazowieckiego. Należy w tym miejscu wskazać jednak na skromne – w porównaniu do BGK – zasoby finansowe i ludzkie. Charakterystyki opisywanej instytucji są w zasadzie podobne do Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego. Jednocześnie wspomniany Fundusz ma doświadczenia wyłącznie w zakresie mikrofinansowania. W obliczu konieczności realizacji wsparcia na rzecz innych – niż mikroprzedsiębiorstwa – podmiotów i projektów niezwiązanych z problemem luki finansowej, należy stwierdzić, że nie można obecnie rekomendować pełnienia przez nią funkcji Menedżera Funduszu Powierniczego w RPO WM 2014-2020. Decyzja taka wykluczyłaby jednocześnie ten aktywny – na terenie Mazowsza – fundusz pożyczkowy<sup>160</sup>.

We wcześniejszych rozważaniach wskazano na zalety i wady wyboru BGK na Menedżera Funduszu Powierniczego. Z punktu widzenia realizacji inicjatywy JEREMIE na Mazowszu, największą korzyść z zaangażowania BGK była profesjonalizacja i standaryzacja procesu realizacji umów operacyjnych II. stopnia. Umożliwiło to – mając na uwadze skromną sieć niekomercyjnych pośredników finansowych na Mazowszu – również przyciągnięcie do inicjatywy pośredników z innych regionów kraju<sup>161</sup> oraz banków. Należy podkreślić, że standaryzacja posiada pewne wady. Da się zauważyć małą skłonność Menedżera Funduszu Powierniczego do różnicowania oferty instrumentów w inicjatywie JEREMIE w poszczególnych regionach. Wynikało to oczywiście z pełnienia tej funkcji przez tylko jeden podmiot jakim był BGK. Ten ostatni nie realizował w zasadzie produktów niestandardowych. Zaoferował jedynie jeden produkt w województwie wielkopolskim w postaci pożyczki na przedsięwzięcia innowacyjne. Mimo dużych udogodnień (długi okres karencji i spłaty pożyczki) produkt ten dystrybuował się długo i trudno. Sfinansowano tylko 26 przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze innowacyjnym o wartości 27,9 mln zł<sup>162</sup>. Nie można zatem obecnie mówić o szczególnym doświadczeniu w promowaniu i realizacji tego typu przedsięwzięć.

Natomiast standaryzacja i profesjonalizacja zadań przez fundusz powierniczy przyczyniła się do sprawnej dystrybucji powierzonych środków<sup>163</sup>. Proponowana alokacja na pożyczkę standardową pozwala na prowadzenie – przez Menedżera Funduszu Powierniczego na terenie województwa mazowieckiego – działalności w podobnym zakresie jak dotychczasowa. Skalę wsparcia udzielonego mikro i małym przedsiębiorcom z obszaru Mazowsza może zwiększyć wykorzystanie poręczenia portfelowego. Należy w tym kontekście pamiętać o tym, że takie rozwiązanie dyskryminuje w pewnym stopniu niebankowych pośredników uczestniczących w programach wsparcia<sup>164</sup>.

We wcześniejszych rozważaniach wskazywano, że zmieniła się – w porównaniu z działaniem 1.4 RPO WM – orientacja instrumentów finansowych. W obecnym okresie programowania powinny one realizować także inne cele niż łagodzenie problemu luki finansowej. Realizacja programów wsparcia przedsiębiorczości będzie wymagała także osiągnięcia celów pośrednich w 2018 r., w tym dotyczących udziału przedsiębiorstw inwestujących w technologie informacyjno-komunikacyjne (typ projektu) oraz w rozwiązania bezpośrednio ukierunkowane na ekologiczne procesy produkcyjne oraz efektywne wykorzystywanie zasobów w MSP (preferencja).

Umowy z pośrednikami będą musiały – ze względu na niskie limity kosztów – mieć wyższą niż dotychczas wartość. Można będzie więc zaangażować w program wsparcia mniejszą – niż dotychczas – liczbę pośredników finansowych. Trudniej będzie również wspierać pośredników lokalnych o mniejszej skali

---

<sup>160</sup> Zajął on trzecie miejsce wśród pośredników dofinansowanych w RPO WM 2007-2013.

<sup>161</sup> Małopolski, Pomorza Zachodniego, województwa świętokrzyskiego.

<sup>162</sup> Obejmujące m.in. wdrożenie w przedsiębiorstwie rozwiązania technologicznego, które jest stosowane na świecie przez okres nie dłuższy niż 3 lata.

<sup>163</sup> Można byłoby mieć pewne zastrzeżenia do ciągłości realizacji finansowania (problem wskazywali sami pośrednicy). Wynikało to jednak bardziej z wartości umów będących pochodną niskiej alokacji na instrumenty finansowej w działaniu 1.4 RPO WM.

<sup>164</sup> Ze względu na brak dostępu do odpowiednich kapitałów

działalności i wyższych kosztach jednostkowych. Konieczność zawierania większych umów jest również konsekwencją wyższej wartości wspieranych projektów. Wynika to bezpośrednio z przyjętych priorytetów i preferencji dla PI 3c. Wymagają one wykorzystania zupełnie nowych produktów pożyczkowych na Mazowszu. Ostatecznie – niezależnie od wyboru modelu wdrażania – duże zaangażowanie IZ w realizację instrumentów finansowych wydaje się być niezbędne. Dodatkowo należy wskazać, że niski poziom alokacji na instrumenty finansowe w PI 3c RPO WM 2014-2020 utrudni budowanie portfela przez Menadżera Funduszu Powierniczego.

W rezultacie, **proponujemy zastosowanie modelu bezpośredniego wdrażania instrumentów finansowych przez IZ RPO WM 2014-2020**. Należy wprawdzie zapewnić sobie możliwość realizowania programu wsparcia przez Menadżera Funduszu Powierniczego. Zależy to jednak przede wszystkim od jego skłonności do realizacji trzech preferencji, określonych w dokumentacji RPO, i oferowania **niestandardowych** produktów pożyczkowych.

Decyzje dotyczące udzielania pożyczek bądź poręczeń powinny być dokonywane na poziomie pośrednika finansowego. W związku z tym i zgodnie z dotychczasową praktyką, komitety inwestycyjne powinny funkcjonować wyłącznie w ramach struktur pośredników finansowych udzielających pożyczek/poręczeń w programach dofinansowanych w ramach PI 3c. Jak wskazywano wcześniej, mazowieccy przedsiębiorcy są skłonni czekać na decyzję o udzieleniu pożyczki/poręczenia do dwóch miesięcy. Funkcjonowanie zewnętrznych komitetów inwestycyjnych znacząco opóźniałoby proces decyzyjny pośredników. Jednocześnie odebrałoby im jedną z głównych - w porównaniu z sektorem bankowym - przewag konkurencyjnych oraz usnęłoby się jedno z podstawowych źródeł wartości dodanej instrumentów pożyczkowych w postaci krótkich ścieżek decyzyjnych. Należy jeszcze raz podkreślić, że jedną z głównych, zidentyfikowanych barier w dostępie do finansowania przez MSP stanowiły długie i skomplikowane procedury bankowe.

Osobne zagadnienie stanowi zastosowanie instrumentów reporeczeniowych w RPO. Opis wcześniejszych doświadczeń wskazywał, że instrument ten się nie sprawdził. Poziom mnożnika finansowego osiągniętego przez dwa fundusze poręczeniowe był relatywnie niski. Oprócz tego, jedna z instytucji udzielała poręczeń wyłącznie na rzecz tylko jednej instytucji kredytowej. W następstwie tego, udzielane wsparcie bardziej przypominało model poręczenia określonego portfela kredytów niż typowej działalności funduszu poręczeniowego. Niemniej – w ramach badań jakościowych – stwierdzono dużą potrzebę istnienia produktów poręczeniowych na Mazowszu, w tym w zakresie finansowania działalności innowacyjnej.

Należy podkreślić, że opisywana różnorodność instrumentów poręczeniowych na poziomie krajowym nie pozostawała bez wpływu na działalność pośredników w województwie mazowieckim. Utrudniło to sprzedaż produktów poręczeniowych, zwłaszcza że posiadają oni znacznie skromniejszy kapitał poręczeniowy i rating kredytowy. Dodatkowo poziom kapitału poręczeniowego z programu RPO był niewystarczający dla udzielania poręczeń w wyższej wysokości (powyżej 400 tys. zł). Z tego względu, należy zalecić tworzenie funduszy poręczeniowych o wyższym – niż dotychczas – kapitale poręczeniowym. Wybór powinien być ograniczony do jednego lub dwóch pośredników finansowych. Forma wsparcia kapitału poręczeniowego nie powinna wpływać negatywnie na rating kredytowy instytucji poręczeniowej<sup>165</sup>. Jednocześnie fundusze poręczeniowe powinny profilować swoją działalność, aby bezpośrednio nie konkurować z ofertą poręczeniową funkcjonującą na rynku z innych źródeł. W praktyce oznaczałoby to rozszerzenie poręczeń także na pożyczki oraz leasing<sup>166</sup>. Z punktu widzenia celów i preferencji PI 3c, fundusze poręczeniowe powinny uwzględnić szczególnie priorytet w zakresie poręczania pożyczek/kredytów inwestycyjnych MSP w zakresie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz gospodarki niskoemisyjnej.

#### *Potencjał administracyjny pośredników finansowych*

---

<sup>165</sup> Niski rating kredytowy zdecydowanie utrudnia dystrybucję produktów poręczeniowych przez mało wiarygodnego – w tym wymiarze – pośrednika. Pozytywne natomiast były tu doświadczenia SPO WKP, w których dokapitalizowano nienastawione na zysk fundusze poręczeniowe, wzmacniając ich pozycję finansową.

<sup>166</sup> Pośrednicy wskazywali także na zasadność rozważenia poręczania wadliów i faktoringu.

Wpływ na wdrożenie instrumentów finansowych ma również potencjał pośredników finansowych oferujących wsparcie finansowe dla przedsiębiorców z terenu województwa mazowieckiego. Przy planowanym poziomie alokacji, jest on wystarczający dla absorpcji środków w PI 3c. Znalazło to swoje potwierdzenie w trakcie wywiadów pogłębionych. Większość z nich była skłonna realizować umowy z IZ lub Menadżerem Funduszu Powierniczego o znacznie wyższej wartości. Jedynie jeden z funduszy nie zdecydowałby się na udział w podobnym programie. Wynikało to jednak z zasad wsparcia, na jakich wdrażano instrumenty zwrotne w działaniu 1.4 RPO WM 2014-2020. Dwóch mniejszych pośredników była skłonna kontynuować prowadzoną działalność na dotychczasowym poziomie. Pewne obawy budziła jednak zmiana dopuszczalnych limitów kosztów dla funduszy pożyczkowych.

Innym zagadnieniem, które ogranicza potencjał oferowania instrumentów finansowych na Mazowszu, stanowi niska penetracja przez fundusze obszarów północnego, północno-wschodniego i wschodniego Mazowsza. Wprawdzie nie zagraża to absorpcji alokacji, ze względu na bardzo duże zainteresowanie i zapotrzebowanie przedsiębiorców z centralnego obszaru aglomeracji warszawskiej. Niemniej sieć instytucji finansowych, w tym komercyjnych, pozostaje w peryferyjnych obszarach województwa mazowieckiego bardzo skromna. W praktyce, dla wielu mazowieckich firm jedyną praktyczną alternatywę – względem publicznych źródeł finansowania działalności gospodarczej – stanowią instytucje parabankowe<sup>167</sup>. Z tego powodu, w systemie wdrożenia poszczególnych produktów warto jest uwzględnić preferencję dla tych pośredników, którzy posiadają biura terenowe poza aglomeracją warszawską i największymi miastami, takimi jak: Płock, Radom, Siedlce. Alternatywnie należałoby wymagać od pośredników osiągnięcia wskaźników penetracji geograficznej, np. wprowadzając zapis do umów z pośrednikami, aby przynajmniej 25% umów zawierano z podmiotami spoza aglomeracji warszawskiej i miast: Płocka, Radomia i Siedlec.

Pośrednicy z terenu województwa mazowieckiego nie posiadają większych doświadczeń w zakresie udzielania pożyczek na technologie informacyjno-komunikacyjne oraz gospodarkę niskoemisyjną w MSP. Tego rodzaju pożyczek udzielali tylko najwięksi pośrednicy. Jednocześnie na terenie Mazowsza tego rodzaju inwestycje nie stanowiły więcej niż 2%-4% projektów. Wprawdzie firmy zgłaszały zapotrzebowanie na tego rodzaju projekty inwestycyjne. Niemniej były one regularnie przez nie odrzucane. Głównie ze względu na istniejące limity finansowania. Założenia PI 3c sprawiają jednak, że aż 40% projektów sfinansowanych za pośrednictwem instrumentów finansowych powinna – przynajmniej w tym priorytecie – dotyczyć rozwijania produktów i usług opartych na handlu elektronicznym oraz zaawansowanych rozwiązaniach TIK. Pośrednicy finansowi powinni rezerwować – określoną w umowie – część środków na tego rodzaju projekty. Należy jednak wskazać, że może to być niewystarczające. Limity kosztów zarządzania będą utrudniać promocję oferty funduszy pożyczkowych. Z tego względu należy oczekiwać znacznie większego zaangażowania IZ w promowanie oferty w obszarach preferencji. Przeprowadzone wywiady z pośrednikami wskazują, że powstają bardzo duże wątpliwości dotyczące interpretacji pojęcia „produktów i usług opartych na handlu elektronicznym” „technologii informacyjno-komunikacyjnych”, „ekologicznych procesów produkcyjnych”, „gospodarki niskoemisyjnej”, „efektywnego wykorzystywania zasobów”. Nie powinno to dziwić. Są to w gruncie rzeczy pojęcia blankietowe, którym znaczenia nada dopiero praktyka wdrażania instrumentów finansowych. Ten proces ułatwiłoby bliższe zdefiniowanie zakresu interwencji. Pomóc w tym mogłoby m. in. stworzenie katalogu przykładowych projektów, kwalifikujących się do wsparcia w danym obszarze problemowym. Katalog taki powinien dokonać charakterystyki projektów oraz typowych kosztów inwestycyjnych, względnie zapotrzebowania na kapitał obrotowy. Nie powinien natomiast definiować kryteriów kwalifikacji poszczególnych projektów do danego kodu interwencji. W ten sposób przedsiębiorcy uzyskają świadomość istniejących preferencji dla finansowania, pewność, że mogą się o nie ubiegać. Ostatecznym celem takich działań jest powstanie świadomości wśród przedsiębiorców i potrzeby angażowania się w projekty z zakresu gospodarki elektronicznej i niskoemisyjnej. Jednocześnie należy zaprojektować – jeszcze przed samą realizacją umów z pośrednikami – szczególne procedury dotyczące pożyczek i poręczeń w obszarach preferencji dla priorytetu 3c.

## Ryzyka

### Spójność planowanego instrumentu finansowego z innymi formami interwencji publicznej

<sup>167</sup> Stąd też pewien problem dla funduszy pożyczkowych stanowi to, że kojarzone są one z prywatnymi firmami pożyczkowymi. Ten „czarny” PR utrudnia budowanie zaufania i promocję usług funduszy pożyczkowych.

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 45% ostatecznych odbiorców w poprzednim programie instrumentów finansowych stanowiły przedsiębiorstwa nowo powstałe (tzw. start-upy). Kryterium tym było to, że działanie 1.4 oferowało finansowanie już działającym podmiotom z sektora MSP. Wymóg ten powinien być także kontynuowany w ramach PI 3c.

Inne zagadnienie stanowi relacja między funduszami pożyczkowymi/poręczeniowymi a systemem bankowych. Pośrednicy finansowi, z którymi przeprowadzono wywiady pogłębione, wskazywali, że podaż instrumentów zwrotnych nie stanowiła konkurencji dla sektora bankowego. Znaczenie tu posiada nieporównywalna skala działalności obydwu grup podmiotów. Jeszcze ważniejsze są charakterystyki produktów finansowych oraz grup docelowych, którym finansowanie oferują fundusze i banki. Te ostatnie są zainteresowane przede wszystkim<sup>168</sup>:

- przedsiębiorstwami działającymi na rynku od kilku lat (min. 4-5 lat), o ustabilizowanej pozycji rynkowej i relatywnie długiej historii działalności rynkowej. Ogranicza to ryzyko upadłości i daje możliwość pełnej oceny ekonomicznej i rynkowej;
- przedsiębiorstwami o relatywnie wysokim poziomie przychodów (min. 1,5 mln zł);
- projektami wymagającymi wyższego zapotrzebowania na finansowanie, których koszty udzielenia finansowania są – w proporcji do udzielonego kredytu – znacząco niższe<sup>169</sup>.

Przeprowadzone badanie CATI reprezentatywnej grupy mazowieckich przedsiębiorstw pokazało, że największą popularności cieszą się pożyczki o niewielkich kwotach pozostających poza kręgiem zainteresowania banków. Dotyczy to także – w ponad 60% zgłaszanego zapotrzebowania – inwestycji z obszarów preferowanych w PI 3c, czyli gospodarki elektronicznej i niskoemisyjnej. Aż 47,1% badanych klientów funduszy pożyczkowych oceniła z kolei, że nie miałyby szans na uzyskanie finansowania z sektora bankowego w analogicznej wysokości jak pożyczka z funduszu.

Inne zagadnienie stanowi potencjalna konkurencja instrumentów poręczeniowych funkcjonujących na poziomie krajowym. Można odnotować zmiany, jakie miały miejsce na przestrzeni ostatnich kilku lat. Przede wszystkim pojawiło się wiele instrumentów na poziomie krajowym w postaci oferty poręczeniowej Banku Gospodarstwa Krajowego oraz re-poręczeniowej adresowanej przez Europejski Bank Inwestycyjny do banków komercyjnych w ramach programu Community Innovation Programme (CIP). Na ofertę instrumentów poręczeniowych BGK kierowaną do sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw składają się:

- Portfelowa Linia Poręczeniowa – zabezpieczająca kredyty obrotowe zaciągane na okres do 36 miesięcy i kredyty inwestycyjne – do 120 miesięcy, w kwocie od 100 tys. zł do 3,5 mln zł, przy czym poręczenie może obejmować maksymalnie do 60% kwoty kredytu;
- Portfelowa Linia Gwarancyjna – dla firm sektora MSP (poręczenia na kwotę od 100 tys. zł do 3,5 mln zł na maksymalnie 39 miesięcy, poręczenie do 60% kwoty kredytu;
- gwarancja de minimis – zabezpieczająca kredyty obrotowe na okres do 27 miesięcy i kredyty inwestycyjne na okres do 99 miesięcy, kwota poręczenia nie może przekroczyć 3,5 mln zł.

Z kolei Europejski Bank Inwestycyjny za pośrednictwem współpracujących z nim banków i instytucji leasingowych, zabezpieczył w 2013 roku kredyty małym i średnim przedsiębiorstwom oraz przedsiębiorstwom o średniej kapitalizacji (tj. średnim firmom większym niż typowe MŚP, zatrudniającym do 3 tys. osób) na kwotę 843 mln zł<sup>170</sup>. Należy zauważyć, że opisywane instrumenty były skierowane prawie wyłącznie do sektora bankowego. Istotnie uzupełniły ofertę poręczeniową, także na terenie województwa mazowieckiego. Ograniczeniu ryzyka konkurowania instrumentu poręczeniowego RPO i innych instrumentów służy – opisywana wcześniej – zmiana strategii funduszy poręczeniowych i ich reorientacja na poręczenia także innych – poza kredytami – instrumentów finansowych. Fundusze

---

<sup>168</sup> PSDB, Przeprowadzenie badań rynku wybranych usług wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce „Finansowanie zwrotne”, Warszawa, lipiec 2010.

<sup>169</sup> Dla przykładu, rozpatrzenie wniosku kredytowego na kwotę ok. 200 tys. zł jest porównywalne z nakładami operacyjnymi na analizę zapotrzebowania na kapitał wielkości kilku milionów zł, przy czym przychód i dochód z większej transakcji jest o wiele wyższy.

<sup>170</sup> Europejski Bank Inwestycyjny, Działalność EBI w Polsce w roku 2013, luty 2014.

pożyczkowe działające na Mazowszu dysponowały – choć czasami jedynie w niewielkim zakresie<sup>171</sup> – środkami własnymi na pożyczki. Do zachęcenia ich do przeznaczenia tych środków na pożyczki dla mazowieckich przedsiębiorstw przyczyniłoby się zabezpieczenie ich – w szerszym wymiarze – poręczeniami dofinansowanymi z RPO. W wyniku takiej reorientacji odniesiono by jeszcze dodatkową korzyść. Finansowanie zapewniane przez fundusze pożyczkowe charakteryzuje lepsza jakość portfela niż produkty bankowe o podobnym, wysokim profilu ryzyka, w tym np. kredyty konsumenckie. Potwierdziła to analiza wielkości strat dla mazowieckich funduszy pożyczkowych<sup>172</sup>. Wynika to m. in. z bliskich realizacji nawiązywanych między klientem a funduszem i udziałem tego ostatniego w przygotowywaniu wniosku pożyczkowego.

### Zniekształcenia rynku

Przewidywana alokacja na instrumenty finansowe w priorytecie inwestycyjnym 3c pozostaje daleko niewystarczająca, aby wypełnić występującą lukę finansową. Biorąc to pod uwagę, trudno jest przypuszczać, że proponowana interwencja doprowadzi do pojawienia się nadmiernej podaży produktów finansowych dla MSP, zakłócającej funkcjonowanie prywatnych instytucji finansowych. Jednocześnie planowaną interwencję ograniczono do tych tylko priorytetów, w których faktycznie wstępuje niedoskonałość rynku<sup>173</sup>. 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.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują na dużą – w porównaniu do innych województw – koncentrację dystrybucji środków na instrumenty finansowe w najsilniejszych ośrodkach gospodarczych (zwłaszcza w aglomeracji warszawskiej). Z tego względu zaproponowano – w ramach modelu wdrożenia – uwzględnienie w umowach z pośrednikami minimalnego zakresu i preferowania wsparcia w tych mazowieckich powiatach, w których aktywność pożyczkowa funduszy była dotąd ograniczona<sup>174</sup>. Jednocześnie działalność pożyczkowa i poręczeniowa dofinansowana ze środków RPO WM 2014-2020 powinna być skoncentrowana na obszarach preferencji takich jak gospodarka elektroniczna i niskoemisyjna.

### Ocena ex ante ryzyka instrumentu poręczeniowego

Artykuł 8 Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 wprowadza wymaga osiągnięcia odpowiedniego współczynnika mnożnikowego między kwotą wkładu z programu przeznaczoną na pokrycie spodziewanych i niespodziewanych strat z nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka, które mają być pokryte z poręczeń, a wartością odpowiednich wypłaconych nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka. Opisywany współczynnik powinien być określony w oparciu o ostrożną ocenę uwzględniając m. in warunki rynkowe i przyjętą strategię inwestycyjną.

Proponowany instrument poręczeniowy będzie w większości finansował projekty o podobnym do dotychczasowego profilu ryzyka. Jednocześnie część poręczeń będzie zabezpieczała kredyty i pożyczki w obszarach preferencji. Zakłada się, że ich wielkość będzie przeciętnie większa od dotychczas poręczanych zobowiązań. Przekłada się to na wyższą, wymaganą kapitalizację funduszy poręczeniowych w proponowanym programie wsparcia. W rezultacie, wartość umowy powinna być wyższa niż w poprzednim okresie programowania .

Współczynnik mnożnikowy ustalono zgodnie z zawartą explicite w Rozporządzeniu Delegowanym zasadą ostrożności. Doświadczenia poprzedniej perspektywy wskazywały, że możliwy do osiągnięcia mnożnik kapitałowy wyniósł na Mazowszu 1,7 , a poziom dźwigni finansowej – 2,7 . Współczynniki te wykorzystano do szacunku wartości odpowiednich wypłaconych nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka. W tym miejscu można zalecić różnicowanie – w zgodzie z dotychczasową

---

<sup>171</sup>Jedynie dwie instytucje tego rodzaju, mające swoją siedzibę na terenie województwa mazowieckiego, posiadały znaczące kapitały własne.

<sup>172</sup> W tym zaległości powyżej 30 dni.

<sup>173</sup> Takich jak: luka finansowa, finansowanie wdrożeń prac badawczo-rozwojowych, technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz ekologicznych w zakresie efektywnego wykorzystania zasobów

<sup>174</sup> Chodziłoby tu m. in. o powiaty: sierpecki, garwoliński, mławski.

praktyką – stopienia pokrycia pożyczki/kredytu gwarancją. I tak, dla projektów ryzykownych i mieszczących się w obszarze preferencji należy dopuścić maksymalny poziom pokrycia w wysokości 80%. Natomiast dla projektów mniej ryzykownych powinien on się mieścić w przedziale od 50% do 70%. Pozwoli to zwiększyć uzyskany ostatecznie poziom mnożnika na instrumencie poręczeniowym. Nie osiągnięcie przez pośrednika założonego poziomu mnożnika (nowych pożyczek) powinno skutkować proporcjonalnym zmniejszeniem kwalifikowanych wydatków określonych w umowie.

#### Preferencyjne wynagradzanie pośredników

Rozporządzenie Delegowane<sup>175</sup> 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 pośredników. Powiązanie wynagrodzenia z realizacją celów umowy z Menadżerem Funduszu Powierniczego bardzo pozytywnie wpływało na realizację elementów umowy powiązanych z nimi. W szczególności, przyspieszyło dystrybucję środków w inicjatywie JEREMIE, w tym na Mazowszu. Niezrealizowanie przez pośredników celów dotyczących szybkości dystrybucji było przez nich odczuwane jako strata<sup>176</sup>, gdyż wiązało się z utratą części wynagrodzenia. Wprowadzenie nowych rozporządzeń zawierało element proefektywnościowy w zakresie ustalania wynagrodzenia<sup>177</sup>. Ograniczyło jednak istotnie możliwość wpływania na pośrednika poprzez odpowiednie zapisy umowy.

W związku z obniżeniem dopuszczalnego poziomu kosztów za zarządzanie, warto rozważyć możliwość wprowadzenia zasad niesymetrycznego wynagradzania wkładu publicznego i prywatnego do kapitału pożyczkowego. Dotychczasowe zasady nie pozwalały na różnicowanie zasad udzielanego wsparcia 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.

Alternatywnym sposobem zachęcenia pośredników do programów wsparcia byłoby wprowadzenie zasad, na których osiągaliby oni szczególną korzyść po zakończeniu programu wsparcia. Odroczenie jej uzyskania do tego momentu umożliwi pełną ocenę udziału pośrednika w programie wsparcia. Szczególnym wynagrodzeniem za uzyskane rezultaty mogłoby być zagwarantowanie możliwości kontynuowania dotychczasowej działalności poprzez dotację celową na jej kontynuowanie 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 mazowieckiego etc.

#### Zainteresowanie beneficjentów/Potencjał świadomościowy

Swoiste wyzwanie dla wdrażania RPO WM 2014-2020 stanowi okoliczność, że większość ankietowanych przedsiębiorców z województwa mazowieckiego nie ma żadnej wiedzy o możliwości wsparcia na realizację działań inwestycyjnych. 57,1% respondentów nic nie słyszało na temat możliwości wsparcia inwestycyjnego z RPO WM 2014-2020. Tylko 41,3% badanych przedstawicieli firm posiadało wiedzę w tym zakresie. Z kolei wiedzą o mazowieckich funduszach pożyczkowych dysponowało niespełna ¼ przedsiębiorców, a o funduszach poręczeniowych – zaledwie 18,6%. Należy podkreślić, że oczekiwania firm na Mazowszu nie odpowiadają planowanym priorytetom inwestycyjnym. I tak, większość z nich oczekuje – w odniesieniu do inwestycji ukierunkowanych bezpośrednio na zmniejszenie energochłonności firmy – wsparcia dotacyjnego. Zwiększenie świadomości ostatecznych odbiorców wymagać będzie istotnych nakładów promocyjnych. Z informacji uzyskanych od pośredników finansowych wynika, że upowszechnienie wiedzy o inicjatywie JEREMIE zajęło ok. 1,5 roku. Należy oczekiwać, że promocja nowego instrumentu pożyczki dużej na określone priorytety inwestycyjne będzie

<sup>175</sup> Nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r.

<sup>176</sup> Wniosek na podstawie pogłębionych wywiadów przeprowadzonych z pośrednikami.

<sup>177</sup> Uzależniając je częściowo od wielkości tzw. aktywnych pożyczek.



wymagać przynajmniej rocznej kampanii informacyjnej po stronie pośredników finansowych lub instytucji zarządzającej.

### Wydajność instrumentów finansowych a zebrane informacje

Dotychczasowy system sprawozdawczości uwzględniał już wiele elementów, które służyły ograniczeniu ryzyka i kontrolowaniu procesu wdrażania instrumentów finansowych. Ocenę działalności pośredników finansowych ułatwiłoby bieżące monitorowanie jakości portfela pożyczkowego. W tym wymiarze warto analizować różne jego wymiary, takie jak wartość i liczbę pożyczek przeterminowanych, wypowiedzianych oraz spłaconych przed czasem, wartość zaległości powyżej 30, 90 i 180 dni. Te grupy pożyczek można także – podobnie jak poręczenia wypłacone – odnieść do szczególnych charakterystyk branżowych oraz ich klasyfikacji do poszczególnych obszarów preferencji. W zakresie tych ostatnich warto również prowadzić pogłębioną analizę dotyczącą wielkości i wartości finansowania, wkładu własnego do projektów oraz liczby projektów odrzuconych a mieszczących się w obszarach preferencji. Osobny wskaźnik, który – ze względu na dotychczasowe dysproporcje w dystrybucji geograficznej finansowania na terenie województwa mazowieckiego – należałoby rozważyć, stanowi udział umów z MSP spoza obszaru aglomeracji warszawskiej oraz miast Radom, Płock i Siedlce.

## **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 akapitach.

Najważniejszym źródłem wartości dodanej instrumentów finansowych są przede wszystkim pozytywne efekty wsparcia. Ich szczegółowej charakterystyki dokonano w ramach prezentacji dotychczasowych doświadczeń w realizacji instrumentów finansowych na Mazowszu. Można tu ogólnie wskazać, że instrumenty finansowe pozwoliły – w zdecydowanej większości przypadków – na poprawę lub zachowanie pozycji konkurencyjnej ostatecznych beneficjentów pomocy. Oprócz tego, pozwoliły na stworzenie nowych miejsc pracy (przeciętnie 2,5).

Wartość dodana instrumentów finansowych objawia się także w możliwości dokonania inwestycji. Aż 37,7% ostatecznych odbiorców działania 1.4 RPO WM stwierdziło, że w sytuacji braku wsparcia inwestycja nie zostałaby w ogóle zrealizowana. Jeszcze więcej respondentów (40,5%) musiałoby ograniczyć jej zakres. Tylko 12% wspieranych przedsiębiorców dokonałoby jej w pełnym zakresie, niezależnie od tego, czy uzyskałoby wsparcie. To ostatnie miało też decydujące znaczenie dla szybkiej i sprawniej realizacji planowanej inwestycji. W przypadku braku wsparcia, 64,8% wspieranych firm musiałoby 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:

- 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;

- 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;
- 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 MSP nawet po zakończeniu okresu programowania.

#### Wpływ planowanych instrumentów na osiągnięcie celów i wskaźników Programu

W projekcie RPO WM 2014-2020 przyjęto założenie dla PI 3c osiągnięcia wskaźnika liczby przedsiębiorstw otrzymujących dotacje na poziomie 50. Dokonano weryfikacji sposobu kalkulacji tego wskaźnika. Oparto go na najbardziej wiarygodnych danych z projektów faktycznie zrealizowanych w Polsce i w regionie. W związku z podniesieniem alokacji na wsparcie dotacyjne z 44,1 do 54,03 mln euro, należało dokonać zmian w wartości tego wskaźnika produktu. Jego zaktualizowana wartość – dla nowej alokacji – wyniesie 60 dofinansowanych przedsiębiorstw. Z tego samego względu, proponuje się podniesienie wskaźnika produktu CO06 *Inwestycje prywatne uzupełniające publiczne dla przedsiębiorstw (dotacje)* do poziomu 44 mln euro. Jednocześnie zaleca się obniżenia wskaźnika CO07 *Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (inne niż dotacja)* do poziomu 34 mln euro. W związku z zaproponowanymi instrumentami zakłada się, że

- Z pożyczki małej skorzysta przynajmniej 1023 przedsiębiorstw<sup>178</sup>;
- Z pożyczki dużej skorzysta przynajmniej 78 przedsiębiorstw;
- Z poręczeń skorzysta przynajmniej 267 przedsiębiorstw.

Ogólnie przewiduje się, że liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie w ramach PI 3c wyniesie 1368. Zastosowanie zwrotnych instrumentów finansowych zmniejszy lukę finansowania wśród przedsiębiorstw województwa mazowieckiego o co najmniej 227 mln zł w okresie 7 lat. Pozyskane przez nich finansowanie zostanie przez nich wykorzystane na realizację inwestycji, które wzmocnią ich potencjał innowacyjny i dadzą podstawy do trwałego rozwoju. Świadczą o tym badania CATI beneficjentów działania 1.4 RPO WM w poprzednim okresie programowania. 64,2% ankietowanych wdrożyło innowacje nową dla firmy, a 22,6% - nowy produkt nieoferowany jeszcze przez konkurentów, tym samym wzmacniając swoją pozycję konkurencyjną. Jednocześnie wsparcie uzyskują także duże projekty, w tym realizowane przez – dotychczas w marginalnym stopniu reprezentowane – średnie przedsiębiorstwa. Oczekiwana wartość finansowania wyniesie w tym przypadku 90 mln zł w okresie 7 lat.

Można również oczekiwać pozytywnych zmian w zakresie zatrudnienia. Badanie CATI ostatecznych odbiorców wskazuje, że zatrudnienie we wspieranych przedsiębiorstwach zwiększyło się średnio o dwa 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 (CO08) *Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach* na poziomie 150 miejsc pracy nie jest zagrożony. W praktyce powinno powstać ich znacznie więcej.

Priorytet inwestycyjny 3c będzie się przyczyniał bezpośrednio do wzrostu innowacyjności mazowieckich przedsiębiorstw. Średni udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw

---

<sup>178</sup> Zakłada się tu, że pożyczki udzielane będą bezpośrednio ze środków RPO, a pożyczki będą udzielane w okresie 7 lat. Liczbę wspartych przedsiębiorstw można zwiększyć wykorzystując mechanizm poręczeń portfelowych. Uzyskanie wyższego poziomu dźwigni pociąga jednak za sobą ryzyko. W kolejnych cyklach inwestycyjnych zmniejsza się istotnie zasób środków do wykorzystania. Nie można także oczekiwać realizacji szczególnych preferencji, gdy kredyty (rzadziej pożyczki) będą udzielane ze środków własnych pośrednika finansowego.

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 Mazowszu 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 Polsce, w tym zwłaszcza w najsilniejszych ośrodkach gospodarczych takich jak Warszawa<sup>179</sup>.

### System monitorowania efektów

Niezbędny element każdej interwencji publicznej stanowi właściwie zaprojektowany system monitorowania efektów. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE<sup>180</sup> 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 trzech obszarów preferencji (gospodarki elektronicznej, niskoemisyjnej i innowacyjnej). 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 informacji<sup>181</sup>. 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 odbiorcy<sup>182</sup>. 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.

### Efekt mnożnikowy i dźwignia

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 mazowieckim w perspektywie 7 lat, historycznych danych o działalności pożyczkowej mazowieckich pośredników w latach 2010-2015, wyników ankiety CATI. Zakłada się utrzymanie dotychczasowego poziomu aktywności pożyczkowej dofinansowanej z RPO;
- Koszty zarządzania, z uwagi na brak analogicznych rynków, 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 91,1% respondentów korzystających ze wsparcia zwrotnego w postaci pożyczki zaangażowało w

<sup>179</sup> Zob. także: KPMG, Działalność badawczo rozwojowa przedsiębiorstw w Polsce. Perspektywa 2020, Warszawa 2013.

<sup>180</sup> 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

<sup>181</sup> 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.

<sup>182</sup> Nie wszyscy pośrednicy na Mazowszu analizowali ten aspekt finansowanego przez nich projektu inwestycyjnego.

realizację inwestycji środki własne. Skala dodatkowych środków własnych wspierających realizowaną inwestycję przez ostatecznych odbiorców znajdowała się w przedziale od 40 tys. zł do 50 tys. zł (wartość środkowa). Z danych uzyskanych od pośredników finansowych wynikało z kolei, że wkład własny kształtował się na poziomie od 5% do 33,4% wartości inwestycji. Z reguły wynosił on przynajmniej 20%. W związku z tym założono wkład własny na poziomie 25% wartości inwestycji. Oznacza to, że na każdą złotówkę pożyczki przypada 33 groszy środków własnych pożyczkobiorcy<sup>183</sup>;

- Mazowieccy 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 kapitałem<sup>184</sup>;
- Współczynnik strat funduszy pożyczkowych w Polsce wynosi 1,5%;
- Zrealizowany poziom dźwigni pośredników dofinansowanych z RPO WM 2007-2013 nie przekraczał wartości od 1,1-1,2. W rezultacie, założono niewielki (10%) wkład własny pośredników finansowych i inwestorów prywatnych do programu pożyczkowego,
- Zakłada się, iż współfinansowanie krajowe oraz wkład dodatkowy będą uruchamiane symetrycznie do finansowania z RPO WM.

**Tabela 20. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki małe**

Kategoria		wskaznik	mln zł
1	Kapitał na pożyczki		94,0
2	Koszty zarządzania (poz. 1*10%)	10%	9,4
3	Całkowita wartość inwestycji pożyczkobiorcy w relacji do wartości udzielonej pożyczki	133%	
4	Przyjęto, że w ciągu 7 lat każda złotówka zostanie pożyczona przeciętnie 1,5 raza	1,5	
5	Współczynnik strat funduszu pożyczkowego (poz. 1*1,5%)	1,5%	1,4
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)		204,8
7	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1+2)		103,4
8	<b>Efekt mnożnikowy instrumentu (poz. 6/7*100%)</b>		<b>198%</b>
9	Środki zaangażowane i nie zwrócone w perspektywie 7 lat (straty plus koszty zarządzania- (poz. 2+ poz. 5)		10,8
10	<b>Dźwignia finansowa na poziomie pośrednika (kapitału prywatnego - pośredników finansowych lub inwestorów)</b>	<b>1,1</b>	
11	<b>Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego odbiorcy (poz. 10 x 3/100%)</b>	<b>1,47</b>	

Źródło: opracowanie własne

Założenia dotyczące instrumentu pożyczki dużej:

<sup>183</sup> Przelicza się tu wkład własny wg wzoru:  $[1/(1-\text{udział wkładu własnego})-1]*100$  groszy.

<sup>184</sup> Z informacji otrzymanej w trakcie wywiadów pogłębionych, współczynnik ten odpowiada mniej więcej obrotowi zrealizowanemu w ramach inicjatywy JEREMIE. Natomiast w bezpośrednim systemie wdrożenia można oczekiwać nawet lepszego współczynnika obrotu.

- Kapitał na pożyczki został oszacowany w oparciu o kilka czynników: zapotrzebowanie na kapitał w obszarach preferencji na podstawie badania CATI, danych historycznych dotyczących projektów w działaniach 1.5, 1.8, 2.3 RPO WM 2007-2013 oraz wymaganej alokacji na poszczególne typy projektów w PI 3c;
- Koszty zarządzania, z uwagi na brak analogicznych rynków, 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 mazowieckich przedsiębiorstw. Blisko  $\frac{3}{4}$  podmiotów planujących inwestycje w technologii informacyjno-komunikacyjne zamierza wykorzystać środki własne, a w zakresie inwestycji ukierunkowanych bezpośrednio na zmniejszenie energochłonności firmy – 68,9% ankietowanych. Zdecydowanie największa grupa respondentów planowała udział środków własnych – w porównaniu do oczekiwanego finansowania zewnętrznego – na poziomie 40%-50%. Należy podkreślić, że specyfika tego rodzaju inwestycji wymaga dokonania dużego wkładu środków własnych przez przedsiębiorstwa. W działaniach 1.8 oraz 2.3 RPO WM 2007-2013 wkład środków własnych beneficjentów do wydatków kwalifikowanych wyniósł odpowiednio – 44% i 48%. Z tych względów, założono, że wkład własny ostatecznych odbiorców wyniesie 45%. Oznacza to, że na każdą złotówkę pożyczki przypada 81 groszy środków własnych pożyczkobiorcy<sup>185</sup>;
- 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 3%. Ma to zachęcić pośredników finansowych do zaangażowania się w bardziej ryzykowne projekty. Z drugiej jednak strony, realizacja projektów w obszarze preferencji dla priorytetu inwestycyjnego 3c charakteryzuje się wyższą – wymiarze jakościowym – wartością dodaną;
- Dla instrumentu pożyczki dużej nie można oczekiwać większego wkładu ze strony pośredników/inwestorów prywatnych. Założono w związku z tym niewielki poziom dźwigni na poziomie 1,05. Należy jednak dążyć do uzyskania nawet niewielkiego poziomu dźwigni. Przyczynia się to bowiem racjonalności podejmowanych decyzji o udzieleniu pożyczki przez pośrednika finansowego i ogranicza ryzyko jego zachowań oportunistycznych,
- Zakłada się, iż współfinansowanie krajowe oraz wkład dodatkowy będą uruchamiane symetrycznie do finansowania z RPO WM.

**Tabela 21. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki duże**

	<b>Kategoria</b>	<b>wskaźnik</b>	<b>mln zł</b>
<b>1</b>	Kapitał na pożyczki		62,8
<b>2</b>	Koszty zarządzania (poz. 1*8%)	8%	5
<b>3</b>	Całkowita wartość inwestycji pożyczkobiorcy w relacji do wartości udzielonej pożyczki	181%	
<b>4</b>	Przyjęto, że w ciągu 7 lat każda złotówka zostanie pożyczona przeciętnie 1 raz	1	
<b>5</b>	Współczynnik strat funduszu pożyczkowego (poz. 1*3%)	3%	1,9
<b>6</b>	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)		117,5
<b>7</b>	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1+2)		67,8
<b>8</b>	<b>Efekt mnożnikowy instrumentu</b> (poz. 6/7*100%)	<b>173%</b>	

<sup>185</sup> Przelicza się tu wkład własny wg wzoru:  $[1/(1-\text{udział wkładu własnego})-1]*100$  groszy.

<b>9</b>	Środki zaangażowane i nie zwrócone w perspektywie 7 lat (straty plus koszty zarządzania) (poz. 2+5)		6,9
<b>10</b>	<b>Dźwignia finansowa</b> na poziomie pośrednika (kapitału prywatnego pośredników finansowych lub inwestorów)	<b>1,05</b>	
<b>11</b>	<b>Dźwignia finansowa</b> na poziomie ostatecznego odbiorcy (poz. 10 x 3/100%)	<b>1,91</b>	

Źródło: opracowanie własne

Największego efektu mnożnikowego należy oczekiwać w odniesieniu do instrumentu poręczeniowego. Nawet jeśli konserwatywna polityka w zakresie udzielania poręczeń przez fundusze zostałaby utrzymana, nadal można oczekiwać wystąpienia istotnego efektu dźwigni. Instrumenty pożyczkowe dofinansowane z RPO nie mogą osiągnąć zbyt wysokiego poziomu dźwigni. Wprawdzie można byłoby oczekiwać zwiększania środków własnych pośredników zaangażowanych w akcję pożyczkową na rzecz mazowieckich MSP. W związku jednak z tym, że muszą one być pożyczane na tych samych zasadach co środki z RPO, skłonność do angażowania własnych środków przez pośredników będzie niewielka i może dotyczyć tylko najsilniejszych z nich. Poza tym, realizowanie szczególnych preferencji, w umiarkowanym stopniu w ramach pożyczki małej i w bardzo wysokim dla pożyczki dużej, sprawia, że – w pewnym stopniu – spada atrakcyjność udziału pośredników w programie pożyczkowym. Musieliby oni bowiem zapewnić osiągnięcie dodatkowych parametrów w umowie dotyczących szczególnych rodzajów projektów. Wielkość dodatkowych środków prywatnych związanych z udzieleniem finansowania różni się w zależności od instrumentu. Efekt mobilizacji dodatkowych zasobów jest najsilniejszy w przypadku dużej pożyczki (81% dodatkowych środków), a najsłabszy – dla małej (33%). Duży jednak wpływ na ten wynik miała jednak przede wszystkim skala finansowanych projektów i etap życia przedsiębiorstw korzystających z finansowania. Dla pożyczki dużej, skala projektów będzie znacznie większa, a realizujące je przedsiębiorstwa będą bardziej dojrzałe i większe (z reguły małe i średnie). 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 mazowieckim w perspektywie 7 lat w oparciu o dane pośredników finansowych za lata 2010-2015 oraz wyniki badania CATI;
- Koszty zarządzania, z uwagi na brak analogicznych rynków, 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. Wynika z niego, że 91,7% podmiotów korzystających ze wsparcia zwrotnego w postaci poręczenia zaangażowało w realizację inwestycji własne środki. Przy średniej wartości poręczanego zobowiązania na poziomie ok. 231,3 tys. zł, skala dodatkowych środków własnych wspierających realizowaną inwestycję kształtowała się na poziomie 40 tys. do 50 tys. zł. Oznacza to, że na każdą złotówkę poręczenia przypada ok. 34 groszy środków własnych pożyczkobiorcy;
- Doświadczenia z funkcjonowania funduszy poręczeniowych w latach 2010-2014 pokazują, że realistyczne jest przyjęcie założenia o dokonaniu jednokrotnego obrotu kapitałem na poręczenia;
- Współczynnik strat funduszy poręczeniowych przyjęto na poziomie 5%.
- Zrealizowany poziom dźwigni funduszy poręczeniowych dofinansowanych z RPO WM 2007-2013 nie przekraczał wartości 2,7,
- Zakłada się, iż współfinansowanie krajowe oraz wkład dodatkowy będą uruchamiane symetrycznie do finansowania z RPO WM.

**Tabela 22. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału poręczeniowego**

Kategoria	wskaznik	mln zł
-----------	----------	--------

1	Kapitał na poręczenia		35,5
2	Koszty zarządzania (poz. 1*10%)	10%	3,6
3	Całkowita wartość inwestycji poręczeniobiorcy w relacji do wartości udzielonego poręczenia	134%	
4	Przyjęto, że w ciągu 7 lat każda złotówka zostanie poręczona przeciętnie 1 raz	1,0	
5	Współczynnik strat funduszu poręczeniowego (poz. 1*5%)	5%	1,8
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)		126,6
7	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1+2)		40,9
8	<b>Efekt mnożnikowy instrumentu (poz. 6/7*100%)</b>	<b>310%</b>	
9	Środki zaangażowane i nie zwrócone w perspektywie 7 lat (straty plus premia za sukces plus koszty zarządzania) (poz. 2+5)		5,4
10	<b>Dźwignia finansowa na poziomie pośrednika</b> (wartość pożyczek udzielonych w stosunku do kapitalizacji funduszu)	<b>2,7</b>	
11	<b>Dźwignia finansowa</b> na poziomie ostatecznego odbiorcy (poz. 10 x 3/100%)	<b>3,6</b>	

Źródło: opracowanie własne

## Priorytet inwestycyjny 4a

### Charakterystyka projektów

#### Informacje wstępne

W priorytecie inwestycyjnym 4a zaplanowano wsparcie projektów polegających – najogólniej rzecz biorąc – na **budowie i przebudowie infrastruktury służącej do produkcji i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych**. Wsparciem zostanie objęta w szczególności:

- energetyka słoneczna,
- mała energetyka wiatrowa oraz
- biogaz.

Interwencje w zakresie wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii planuje się skierować również do jednostek o mniejszej mocy wytwarzania.

W niektórych przypadkach zakres wsparcia został uszczegółowiony lub ograniczony:

- w przypadku pozyskiwania energii z biomasy, wspierane będą w szczególności instalacje o najwyższej wydajności spalania z uwzględnieniem systemów umożliwiających kontrolę emisji. W projekcie programu wskazuje się na rozwój instalacji do produkcji biokomponentów i biopaliw II i III generacji;
- w przypadku energetyki wodnej inwestycje będą dotyczyć wyłącznie modernizacji istniejących obiektów.

Projekt RPO planuje też wsparcie inwestycji w przyłączenia źródeł odnawialnych do sieci. Przewiduje się również budowę oraz modernizację sieci dystrybucyjnych (do 110 kV) umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego.

## Rentowność projektów

Ocenę rentowności inwestycji można oprzeć na wynikach ankiety z 18 **beneficjentami działania 4.3 „Ochrona powietrza, energetyka” RPO WM 2007-2013, w ramach którego dofinansowanie udzielano na budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury służącej do produkcji i przesyłu energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych** (warto w tym miejscu zaznaczyć, że wszystkich beneficjentów działania 4.3 było 53). W próbie przeważały jednostki samorządu terytorialnego, których było 14. Poza tym, próba składała się z dwóch przedsiębiorstw (mikroprzedsiębiorstwa i dużego przedsiębiorstwa), jednego zakładu opieki zdrowotnej i jednego innego podmiotu. Zakończone (zrealizowane) projekty tych beneficjentów są w większości przypadków rentowne – aż 10 z 14 takich projektów przynosi już w mniejszym lub większym stopniu przychody (w postaci dochodu lub obniżenia dotychczasowych kosztów). A zatem odsetek beneficjentów, który wskazał, iż zrealizowany projekt generuje już przychody wynosi 71%. Jedynie w trzech przypadkach beneficjenci uznali, że projekt nie przynosi lub raczej nie przynosi jeszcze przychodów.

Przeprowadzone badania dowodzą, że występuje duża niepewność co do rzeczywistej opłacalności zrealizowanych przedsięwzięć z zakresu OZE: aż 7 z 14 beneficjentów działania 4.3 „Ochrona powietrza, energetyka” RPO WM 2007-2013 (z zakresu odnawialnych źródeł energii) nie potrafiło określić jaka może być prawdopodobna kwota przychodu lub oszczędności, którą uzyskają dzięki realizacji projektu w ciągu 5 lat od momentu jego zakończenia. Pozostali respondenci wskazywali na różne przedziały mieszczące się w zakresie od 10 tys. zł do 1 mln zł. Jeden z respondentów uznał, że prawdopodobna kwota przychodu przekroczy nawet 1 mln zł.

Te projekty beneficjentów działania 4.3 z zakresu OZE, które nie zostały jeszcze zakończone również mają według większości (trzech z czterech) respondentów potencjał do tego by generować przychody. Należy jednak zaznaczyć, że także ci respondenci mieli problemy ze wskazaniem prawdopodobnej kwoty przychodu. Jedynie jeden respondent powiedział, że przewidywana kwota przychodu w okresie 5 lat od momentu zakończenia przedsięwzięcia wyniesie od 10 tys. zł do 50 tys. zł.

Spśród 18 respondentów będących beneficjentami działania 4.3 „Ochrona powietrza, energetyka” RPO WM 2007-2013 (z zakresu odnawialnych źródeł energii) 11 przewiduje, że środki zainwestowane w projekt zwrócą się w przyszłości. Odsetek beneficjentów, którzy przewidują zwrot z inwestycji wynosi więc 61% (należy w tym miejscu zauważyć, że żaden z beneficjentów nie powiedział, że zainwestowane środki już się zwróciły). Dwóch respondentów uznało, że projekt zdecydowanie się nie zwróci. Beneficjenci pięciu projektów nie potrafili powiedzieć czy zainwestowane środki się zwrócą (rysunek 6 w załączniku nr 4). Warto przy tym dodać, że przewidywany okres zwrotu jest dość długi – w czterech przypadkach wynosi od 5 do 10 lat, a w innych czterech – ponad 10 lat. Jedynie dwa projekt zwrócą się szybciej – w ciągu 4 lub 5 lat.

Warto również zwrócić uwagę na ocenę rentowności projektów z zakresu OZE realizowanych przez **podmioty, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach działania 4.3 RPO WM 2007-2013**. W próbie przeważały jednostki samorządu terytorialnego, których było 22. Poza tym, próba składała się jeszcze z dwóch przedsiębiorstw.

Cztery z sześciu zrealizowanych projektów (mających zakres taki sam lub węższy w porównaniu do projektu, o którego dofinansowanie nieskutecznie się ubiegali w ramach RPO WM) generuje już przychody (korzyści finansowe w postaci przychodu, obniżenia dotychczasowych kosztów etc.). A zatem rentowność projektów zrealizowanych przez podmioty, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach działania 4.3 RPO WM 2007-2013 wynosi 67%. Prawdopodobna kwota przychodu (oszczędności) jaką dwa projekty mają przynieść w okresie 5 lat od momentu jego zakończenia wynosi od 250 tys. zł do 0,5 mln zł. Jeden projekt ma przynieść do 25 tys. zł przychodu, a inny – od 0,5 mln zł do 1 mln zł.

Aż 7 z 8 podmiotów, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach działania 4.3 RPO WM 2007-2013 (a które podjęły się realizacji projektu lub planują jego realizację), przewiduje, że pieniądze zainwestowane w projekt zwrócą się (rentowność na poziomie 88%). W przypadku dwóch takich projektów okres zwrotu ma wynosić od 3 lat do 4 lat, innych dwóch projektów – od 4 lat do 5 lat,



a w przypadku dwóch kolejnych – od 5 do 10 lat. Jeden projekt ma się zwrócić dopiero po ponad 10 latach.

#### Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

W badaniach ewaluacyjnych wskazuje się, że przyczyną problemów w dostępie do finansowania dłużnego dla inwestujących w odnawialne źródła energii są<sup>186</sup>:

- 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.

Niektóre z wyżej wymienionych czynników zostaną szerzej omówione w dalszej części raportu.

## Charakterystyka grup docelowych

### Informacje wstępne

Potencjalnymi beneficjentami projektów z zakresu odnawialnych źródeł energii są przede wszystkim:

- jednostki samorządu terytorialnego,
- przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych (dział 35 PKD).

W województwie mazowieckim znajduje się 314 gmin, 37 powiatów i 5 miast na prawach powiatów. Działalność w dziale 35 PKD prowadzi 1874 podmiotów<sup>187</sup>.

### Dotychczasowe doświadczenia

## Inwestycje dotyczące wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej ze źródeł odnawialnych

Inwestycje dotyczącą wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej ze źródeł odnawialnych realizowało w ciągu ostatnich 3 lat jedynie 9% **jednostek samorządu terytorialnego**. W aż 87% gmin nie zrealizowano w ciągu ostatnich 3 lat takiego przedsięwzięcia. Koszt inwestycji z zakresu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych był bardzo zróżnicowany. Poza jednym przypadkiem nie przekraczał on jednak 10 mln zł.

W finansowaniu 10 z 14 inwestycji jednostek samorządowych wykorzystano środki własne gmin. Ważnym źródłem finansowania była też dotacja z Programu Operacyjnego. Z RPO dofinansowano bowiem realizację 8 przedsięwzięć, a więc ponad połowę inwestycji.

Z 12 samorządów lokalnych, które nie skorzystały z kredytu lub pożyczki większość (8) nie ubiegało się w ogóle o to źródło finansowania.

Warto poddać analizie wyniki ankiety przeprowadzonej wśród mazowieckich **przedsiębiorców z działu 35 PKD**. Z badań wynika, że inwestycje z zakresu wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych zrealizował w ciągu ostatnich trzech lat co trzeci zbadany przedsiębiorca (24 przedsiębiorców z 71). Niemal połowa z inwestycji tych firm nie została jeszcze

---

<sup>186</sup> 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.

<sup>187</sup> Dane Banku Danych Lokalnych za 2013 r., [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl)

zakończona. Koszt 8 z 24 zrealizowanych inwestycji z zakresu wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych wyniósł maksymalnie 5 mln zł. W przypadku 10 inwestycji koszt wynosił od 10 mln zł do 50 mln zł. 4 inwestycje kosztowały ponad 50 mln zł.

W zdecydowanej większości inwestycji (22 z 24) z zakresu wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych realizowanych przez firmy z działu 35 PKD wykorzystano środki własne. Udział środków własnych w całkowitym koszcie inwestycji był bardzo zróżnicowany, nie przekraczał jednak – poza jednym przypadkiem – 50%. Ponad połowa z tych przedsięwzięć (13 z 24) była dofinansowana kredytem lub pożyczką z sektora bankowego. Cztery inwestycje dofinansowano kredytem (pożyczką) z funduszy ochrony środowiska (NFOŚiGW lub WFOŚiGW). Realizację sześciu inwestycji wsparto dotacją z programu operacyjnego.

Przedsiębiorców, którzy nie skorzystali z kredytu lub pożyczki do sfinansowania inwestycji z zakresu wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych zapytano czy ubiegali się o kredyt lub pożyczkę. Jedynie dwóch z dziesięciu respondentów odpowiedziało twierdząco na to pytanie. W jednym przypadku kredyt lub pożyczka został przyznany.

## **Inwestycje polegające na budowie oraz modernizacji sieci dystrybucyjnych umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych**

Doświadczenia przedsiębiorstw w zakresie inwestycji polegających na budowie oraz modernizacji sieci dystrybucyjnych umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych są niewielkie. Z przeprowadzonych badań wynika bowiem, że takie przedsięwzięcie zrealizował w ciągu ostatnich trzech lat zaledwie co dziesiąty (7 z 71) zbadany przedsiębiorca z działu 35 PKD. Trzy z siedmiu zrealizowanych inwestycji nie zostały jeszcze zakończone. Koszt wszystkich 7 zakończonych przedsięwzięć był bardzo zróżnicowany. Wśród tych inwestycji było przedsięwzięcie kosztujące od 101 tys. zł do 250 tys. zł, dwa przedsięwzięcia kosztujące od 250 tys. zł do 0,5 mln zł, jedno kosztujące od 0,5 mln zł do 1 mln zł i jedno kosztujące od 10 mln zł do 50 mln zł.

W niemal wszystkich inwestycjach (6 z 7) z zakresu budowy oraz modernizacji sieci dystrybucyjnych umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych realizowanych przez firmy z działu 35 PKD wykorzystano środki własne. Udział środków własnych w całkowitym koszcie inwestycji wynosił w jednym przypadku od 21% do 30%, a w drugim – od 91% do 99%. Niemal połowa (3) z przedsięwzięć z zakresu budowy oraz modernizacji sieci dystrybucyjnych umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych była dofinansowana kredytem lub pożyczką z sektora bankowego. Jedną inwestycję dofinansowano kredytem (pożyczką) z funduszy ochrony środowiska (NFOŚiGW lub WFOŚiGW). Realizację jednej inwestycji wsparto dotacją z programu operacyjnego.

Przedsiębiorców, którzy nie skorzystali z kredytu lub pożyczki do sfinansowania inwestycji z zakresu budowy oraz modernizacji sieci dystrybucyjnych umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zapytano czy ubiegali się o kredyt lub pożyczkę. Żaden z czterech respondentów nie odpowiedział twierdząco na to pytanie.

### Efekt deadweight

Z przeprowadzonych badań wynika, że aż 17 z 23 projektów z zakresu OZE, o których dofinansowanie badane podmioty nieskutecznie się ubiegały **nie zostało zrealizowanych** (wartość efektu deadweight wyniosła 30%). Cztery zostały zrealizowane częściowo, czyli w zakresie węższym aniżeli założony we wniosku o dofinansowanie. Jedynie dwa przedsięwzięcia zostały zrealizowane w takim zakresie jak założony we wniosku o dofinansowanie. Połowa spośród tych projektów, które nie zostały zrealizowane nie jest planowana do realizacji. Jedynie dwa projekty mają być zrealizowane.

Spółród 9 projektów, których realizacja nie jest planowana 6 nie będzie realizowanych ze względu na brak wystarczających środków finansowych. Podmioty, które składały wnioski na realizację tych projektów nie ubiegały się o kredyt lub pożyczkę. Przyczyny tego były różne: spłacanie rat wcześniejszych kredytów lub pożyczek i niechęć do dalszego zadłużania się czy niestabilność przychodów. Dwóch respondentów zwróciło uwagę na to, że budżet projektu kalkulowany był w oparciu o ewentualne dofinansowanie oraz wkład własny obejmujący partycypację finansową uczestników projektu (gospodarstw domowych).

Połowa z 6 projektów, które są realizowane zostało sfinansowanych ze środków własnych. W finansowaniu zrealizowanych przedsięwzięć korzystano też z kredytu lub pożyczki z sektora bankowego, kredytu lub pożyczki spoza sektora bankowego, bądź też z funduszu rozwoju kultury fizycznej, Narodowego Funduszu oraz z WFOŚiGW. Kredyt lub pożyczka w jednym przypadku stanowił od 51% do 60%, a w drugim – od 71% do 80%. W przypadku dwóch z czterech projektów, które nie zostały sfinansowane z kredytu lub pożyczki przyczyną nieskorzystania z tego źródła finansowania był brak potrzeby. Pozostałe dwa podmioty były niechętnie do kolejnych zobowiązań bądź też uznały, że oprocentowanie kredytów lub pożyczek jest zbyt wysokie.

W przypadku beneficjentów działania 4.3 w zakresie przedsięwzięć związanych z odnawialnymi źródłami energii wartość efektu *deadweight* można oszacować na 22%. Odsetek beneficjentów, którzy w sytuacji braku uzyskania dofinansowania zrealizowaliby swój projekt (w takim samym zakresie lub mniejszym zakresie) jest zatem dość niski, a zatem można uznać, że interwencja publiczna była uzasadniona.

#### Plany inwestycyjne

### **Inwestycje dotyczące wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej ze źródeł odnawialnych**

Działania z zakresu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych zamierza w ciągu najbliższych 3 lat podjąć 42 ze 157 gmin, a więc 27% badanych gmin. 45% samorządów nie planuje takich przedsięwzięć. Ci przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, którzy nie planują realizacji inwestycji z zakresu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych zostali zapytani o powody braku zainteresowania takimi przedsięwzięciami. 37% (23 z 63) respondentów odpowiedziało, że powodem tego jest brak środków finansowych, a 27% z nich (17 gmin) – brak potrzeby.

Najczęstszym źródłem finansowania inwestycji gmin z zakresu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych ma być dotacja z programu operacyjnego. Tę odpowiedź wybrało 30 z 42 przedstawicieli gmin. Dość duża liczba respondentów (26) wskazała na środki własne. Kilkunastu respondentów wskazało na dotację, kredyt lub pożyczkę z NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zapytano o to, jaki wpływ na dokonanie inwestycji z zakresu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych będzie miało ewentualne niezyskanie wsparcia dotacyjnego. Dwie trzecie respondentów (23 z 35) odpowiedziało, że odłożą inwestycję w czasie. 10 gmin ma zrezygnować z inwestycji, a 9 – ograniczyć skalę inwestycji. Żaden z respondentów nie powiedział, że niezyskanie wsparcia nie będzie miało wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji.

Gminy, które nie planują finansowania działań inwestycyjnych z zakresu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych środkami z kredytu lub pożyczki bankowej tłumaczą to najczęściej trzema czynnikami: zbyt dużym ryzykiem, z jakim wiąże się zaciąganie kredytów lub pożyczek, zbyt wysokim oprocentowaniem kredytów lub pożyczek oraz brakiem możliwości finansowych do zaciągania kredytów lub pożyczek.

Niemal połowa z ankietowanych przedsiębiorców reprezentujących dział 35 PKD (32 z 71) planuje w ciągu najbliższych trzech lat podjęcie działań dotyczących wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych.

W zdecydowanej większości przypadków przedsiębiorcy z działu 35 PKD, którzy w ciągu najbliższych trzech lat planują podjęcie działań z zakresu wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych chce wykorzystać do ich sfinansowania środki własne. Takie plany ma 27 z 32 ankietowanych. Duży jest także udział przedsiębiorców planujących uzyskać dotację z regionalnego programu operacyjnego: takie wsparcie zamierza uzyskać 22 firm. 17 przedsiębiorców planuje uzyskać kredyt lub pożyczkę z sektora bankowego, 8 – dotację z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, 7 – kredyt lub pożyczkę dofinansowaną z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, a 2 przedsiębiorców chce zrealizować działanie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przedsiębiorców, którzy nie planują finansowania działań inwestycyjnych z zakresu wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych środkami z kredytu lub pożyczki bankowej zapytano o powody braku zainteresowania tą formą wsparcia. Respondenci ci wskazywali najczęściej na zbyt wysokie oprocentowanie kredytów lub pożyczek, zbyt skomplikowane procedury ubiegania się o kredyt lub pożyczkę, zbyt duże ryzyko z jakim wiąże się zaciąganie kredytów lub pożyczek, brak potrzeby (dysponowanie wystarczającymi środkami własnymi) i zbyt wysokie wymagania dotyczące zabezpieczenia kredytu lub pożyczki. Rzadziej respondenci wskazywali na brak przekonania o możliwości uzyskania kredytu lub pożyczki, brak zaufania do instytucji udzielających kredyty lub pożyczki i niestabilność przychodów.

Jedynie 3 z 24 respondentów z działu 35 PKD, którzy nie uzyskaliby wsparcia dotacyjnego uznało, że nieuzyskanie dotacji nie będzie miało żadnego wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji z zakresu wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Pozostali twierdzili, że odłożą inwestycję w czasie, ograniczą skalę inwestycji lub zrezygnują z inwestycji. Ostatniej z tych odpowiedzi udzieliło 7 ankietowanych.

### **Inwestycje polegające na budowie i przebudowie infrastruktury służącej do dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych**

Więcej niż co czwarty przedsiębiorca z działu 35 PKD (19 z 71) planuje w ciągu najbliższych trzech lat podjęcie działań dotyczących budowy oraz modernizacji sieci dystrybucyjnych umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

W zdecydowanej większości przypadków przedsiębiorcy z działu 35 PKD, którzy w ciągu najbliższych trzech lat planują podjęcie działań z zakresu budowy oraz modernizacji sieci dystrybucyjnych umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych chcą wykorzystać do ich sfinansowania środki własne. Takie plany ma 16 z 19 ankietowanych. Duży jest także udział przedsiębiorców planujących uzyskać dotację z regionalnego programu operacyjnego: takie wsparcie zamierza uzyskać 9 firm. Dziewięciu przedsiębiorców planuje uzyskać kredyt lub pożyczkę z sektora bankowego, 6 – kredyt lub pożyczkę dofinansowaną z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, 8 – dotację z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, 1 – pożyczkę od instytucji spoza sektora bankowego (np. funduszu pożyczkowego), a jeszcze jeden przedsiębiorca chce zrealizować działanie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przedsiębiorców, którzy nie planują finansowania działań inwestycyjnych z zakresu budowy oraz modernizacji sieci dystrybucyjnych umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych środkami z kredytu lub pożyczki bankowej zapytano o powody braku zainteresowania tą formą wsparcia. Respondenci wskazywali najczęściej na zbyt duże ryzyko z jakim wiąże się zaciąganie kredytów lub pożyczki i na brak potrzeby (dysponowanie wystarczającymi środkami własnymi). Rzadziej respondenci wskazywali na brak przekonania o możliwości uzyskania kredytu lub pożyczki, zbyt skomplikowane procedury ubiegania się o kredyt lub pożyczkę, zbyt skomplikowane procedury ubiegania się o kredyt lub pożyczkę, zbyt wysokie oprocentowanie kredytów lub pożyczek, zbyt wysokie wymagania dotyczące zabezpieczenia kredytu lub pożyczki i brak zaufania do instytucji udzielających kredyty lub pożyczki.

Jedynie 3 z 14 respondentów z działu 35 PKD, którzy nie uzyskaliby wsparcia dotacyjnego uznało, że nieuzyskanie dotacji nie będzie miało żadnego wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji z zakresu budowy oraz modernizacji sieci dystrybucyjnych umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Pozostali twierdzili, że odłożą inwestycję w czasie, ograniczą skalę inwestycji lub zrezygnują z inwestycji. Ostatniej z tych odpowiedzi udzieliło 3 ankietowanych.

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

Informacje o preferencjach potencjalnych odbiorców co do warunków oferowanego wsparcia w zakresie poziomu wsparcia zawarte są w tabeli.

**Tabela 23. Preferencje respondentów dotyczące wysokości pożyczki lub kredytu**

Rodzaj beneficjenta	Preferencje respondentów dotyczące wysokości pożyczki lub kredytu
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej ze źródeł odnawialnych)</b>	Pięciu z 20 przedsiębiorców, których chce się ubiegać o kredyt lub pożyczkę uznało, że wysokość tego kredytu lub pożyczki wyniesie od ponad 10 mln zł do 50 mln zł. Trzech respondentów podało nawet kwotę wyższą niż 50 mln zł. Siedmiu przedsiębiorców podało różne kwoty niższe od 10 mln zł. Udział środków własnych przedsiębiorstwa (środków niepochodzących z kredytu lub pożyczki lub dotacji etc.) w całkowitym koszcie inwestycji będzie najczęściej wynosił od 21 do 30%, a nieco rzadziej – od 10% do 20%. Jeden z tych dwóch wariantów wybrało łącznie 19 z 26 ankietowanych. Pozostali wskazywali na wyższy udział środków własnych.
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa oraz modernizacja sieci dystrybucyjnych)</b>	Przedsiębiorcy, którzy chcą się ubiegać o kredyt lub pożyczkę wskazali bardzo zróżnicowane kwoty przyszłego kredytu lub pożyczki. Udział własny będzie wynosił najczęściej od 21% do 30%.
<b>Jednostki samorządu terytorialnego</b>	Kwota pożyczki lub kredytu o jaką gmina się będzie ubiegać wynosi najczęściej od 250 tys. zł do 500 tys. zł. Udział środków własnych ma najczęściej wynosić 10%-20%. Jedynie 1 respondent wybrał odpowiedź wyższą niż 40%.

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych*

Informacje o preferencjach potencjalnych odbiorców co do warunków oferowanego wsparcia w zakresie oprocentowania zawarte są w tabeli.

**Tabela 24. Preferencje respondentów dotyczące oprocentowania kredytu lub pożyczki według wyników badań ankietowych**

Rodzaj beneficjenta	Preferencje respondentów dotyczące oprocentowania kredytu lub pożyczki
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej ze źródeł odnawialnych)</b>	Według siedmiu z 32 przedsiębiorców, którzy realizowaliby działania z tego zakresu maksymalne oprocentowanie kredytu lub pożyczki na realizację inwestycji jakie byłoby w stanie zaakceptować wynosi 3%, a według pięciu przedsiębiorców – 4%. Co czwarty respondent nie potrafił jednak określić maksymalnego poziomu oprocentowania.
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa oraz modernizacja sieci dystrybucyjnych)</b>	Według trzech z 19 przedsiębiorców, którzy realizowaliby działania z tego zakresu maksymalne oprocentowanie kredytu lub pożyczki na realizację inwestycji jakie byłoby w stanie zaakceptować wynosi 1%, a dla trzech innych – 5%. Najwyższe oprocentowanie jakie wskazano to 9%.
<b>Jednostki samorządu terytorialnego</b>	Większość przedstawicieli gmin nie potrafiła wskazać maksymalnego oprocentowania kredytu lub pożyczki jakie byłoby w stanie zaakceptować. Najwięcej osób wskazało na oprocentowanie w wysokości 2%.

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych*

Informacje o preferencjach potencjalnych odbiorców co do warunków oferowanego wsparcia w zakresie czasu, na jaki byłby udzielany kredyt zawarte są w tabeli.

**Tabela 25. Preferencje respondentów dotyczące czasu, na jaki byłby udzielany kredyt lub pożyczka według wyników badań ankietowych**

Rodzaj beneficjenta	Preferencje respondentów dotyczące czasu na jaki byłby udzielany kredyt lub pożyczka
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (wytworzenie energii elektrycznej i ciepłej ze źródeł odnawialnych)</b>	Dla największej liczby respondentów 10 lat, dla nieco mniejszej grupy – 15 lat.
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa oraz modernizacja sieci dystrybucyjnych)</b>	Dla największej liczby respondentów 10 lat, dla nieco mniejszej grupy – 15 lat, a jeszcze mniejszej – 5 lat.
<b>Jednostki samorządu terytorialnego</b>	Najczęściej 10 lat.

Informacje o preferencjach potencjalnych odbiorców co do warunków oferowanego wsparcia w zakresie okresu karencji zawarte są w tabeli.

**Tabela 26. Preferencje respondentów dotyczące okresu karencji według wyników badań ankietowych**

Rodzaj beneficjenta	Preferencje respondentów dotyczące okresu karencji
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (wytworzenie energii elektrycznej i ciepłej ze źródeł odnawialnych)</b>	12 i 24 miesiące
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa oraz modernizacja sieci dystrybucyjnych)</b>	24 i 12 miesięcy
<b>Jednostki samorządu terytorialnego</b>	Najczęściej 12 lub 24 miesiące.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Informacje o preferencjach potencjalnych odbiorców co do warunków oferowanego wsparcia w zakresie rodzaju zabezpieczenia zawarte są w tabeli.

**Tabela 27. Preferencje respondentów dotyczące zabezpieczenia kredytu lub pożyczki według wyników badań ankietowych**

Rodzaj beneficjenta	Preferencje respondentów dotyczące zabezpieczenia kredytu lub pożyczki
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (wytworzenie energii elektrycznej i ciepłej ze źródeł odnawialnych)</b>	Dla 12 z 32 respondentów optymalnym rodzajem zabezpieczeń kredytu lub pożyczki byłaby hipoteka. Po 8 respondentów wskazało na weksel <i>in blanco</i> i zastaw. Dla 5 respondentów optymalnym zabezpieczeniem byłoby poręczenie osoby prawnej (np. banku, firmy, towarzystwa ubezpieczeniowego). Rzadziej wskazywano na poręczenie osoby fizycznej i blokadę środków na rachunku bankowym. Pojedynczy respondenci wybrali: poręczenia zarządu, Project Finance, rejestrowy zastaw na udziałach spółki, własne nieruchomości, zabezpieczenie się na przychodach inwestycji.
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa oraz modernizacja sieci dystrybucyjnych)</b>	Dla 6 z 19 respondentów optymalnym rodzajem zabezpieczeń kredytu lub pożyczki byłaby hipoteka, a dla 6 innych – zastaw. Po 5 respondentów wskazało na weksel <i>in blanco</i> i poręczenie osoby prawnej (np. banku, firmy, towarzystwa ubezpieczeniowego). Rzadziej wskazywano na blokadę środków na rachunku bankowym i poręczenie osoby fizycznej. Pojedynczy respondenci wybrali: poręczenia zarządu, Project Finance, rejestrowy zastaw na udziałach spółki, własne nieruchomości, zabezpieczenie się na przychodach inwestycji.
<b>Jednostki samorządu terytorialnego</b>	Weksel <i>in blanco</i> .

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

## Strategia inwestycyjna

## Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

### Inwestycje polegające na budowie i przebudowie infrastruktury służącej do produkcji energii ze źródeł odnawialnych

Argumenty **przemawiające za zastosowaniem instrumentów finansowych** w obszarze wspierania inwestycji polegających na produkcji energii ze źródeł odnawialnych:

- **W różnych źródłach wskazuje się, że projekty z tego zakresu są projektami dochodowymi (rentownymi)**<sup>188</sup>. Ta cecha jest w niektórych badaniach traktowana jako podstawowy argument za wprowadzeniem instrumentów finansowych w tym obszarze<sup>189</sup>. 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 zobowiązania<sup>190</sup>. 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 publicznych<sup>191</sup>. W innych badaniach wskazuje się jednak, że zmniejszenie wysokości dotacji dla części dofinansowanych projektów mogłoby oznaczać brak możliwości ich realizacji<sup>192</sup>.
- Oplacalność przedsięwzięć w odnawialne źródła energii zależy od krajowego systemu wsparcia opartego obecnie na świadectwach pochodzenia i na systemie aukcyjnym wprowadzonym ustawą o odnawialnych źródłach energii. 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 ryzykiem<sup>193</sup>. W uzasadnieniu do projektu ustawy przewidywano, że zawarte w niej rozwiązania mogą spowodować znaczący rozwój przedsiębiorstw zajmujących się budową lub przebudową instalacji odnawialnych źródeł energii oraz przedsiębiorstw zajmujących się finansowaniem tego typu inwestycji. Nowy sposób wspierania produkcji „zielonej” energii zmniejszy ryzyko związane z partycypacją w systemie świadectw pochodzenia na rzecz otrzymywania stałej taryfy<sup>194</sup>. Poza systemem aukcyjnym, ustawa wprowadza rozwiązania mające promować energetykę prosumencką, czyli określone ceny gwarantowane na energię z mikroinstalacji o mocy do 3 kW oraz od 3 kW do 10 kW. Warto w tym miejscu dodać, że z analiz wykonanych przez Instytut Energetyki Odnawialnej wynika, że energia wytwarzana ze źródeł odnawialnych staje się coraz

<sup>188</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>189</sup> Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

<sup>190</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>191</sup> 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.

<sup>192</sup> 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.

<sup>193</sup> M. Ligus, *Zrównoważony rozwój systemu elektroenergetycznego Polski – analiza opłacalności i możliwości rozwoju energetyki odnawialnej*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2405846](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2405846).

<sup>194</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii.

tańsza. Dotyczy to m.in. energii z instalacji fotowoltaicznych, której ceny w perspektywie 5-6 letniej mają się zrównać z cenami energii wytwarzanej z konwencjonalnych źródeł<sup>195</sup>.

- **Oplącalność zrealizowanych już inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii potwierdzona przez beneficjentów działania 4.3. 10 z 14 beneficjentów (71%), wskazało, iż zrealizowany projekt generuje już przychody. Według 11 z 18 (61%) respondentów środki zainwestowane w projekt zwrócą się.**
- **Oplącalność inwestycji zrealizowanych przez przedsiębiorstwa z działu 35 PKD.** Aż 15 z 24 (63%) zbadanych przedsiębiorców, którzy zrealizowali inwestycje z zakresu wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych uznało, że ich inwestycja **generuje już przychody** (np. przynosi korzyści finansowe w postaci dochodu, obniżenia dotychczasowych kosztów). Zdecydowana większość (20 z 24) przedsiębiorców, którzy zrealizowali inwestycje z zakresu wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej pochodzącej ze źródeł odnawialnych przewiduje, iż **koszt inwestycji zwróci się w przyszłości**.
- **Możliwość spłaty rat pożyczki ze środków finansowych wygenerowanych z oszczędności lub ze zwiększonych przychodów**<sup>196</sup>.
- **Wskazywana w innych badaniach wysoka skłonność przedsiębiorców do korzystania z instrumentów zwrotnych przy finansowaniu tego rodzaju projektów**<sup>197</sup>.
- **Podniesienie konkurencyjności podmiotów realizujących dany projekt dzięki realizacji tego typu inwestycji**<sup>198</sup>.
- **Wymuszanie efektywności finansowej przez tego typu instrumenty**<sup>199</sup>.
- **Mała liczba „trudnych” pożyczek na co zwracano uwagę w badaniach jakościowych.**

**Argumenty przeciwko stosowaniu instrumentów finansowych** w obszarze wspierania inwestycji polegających na wytwarzaniu energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych:

- **Brak pewności co do rzeczywistej rentowności zrealizowanych projektów.** Na zmniejszenie oplącalności 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 skuteczności<sup>200</sup>. Brak pewności co do rzeczywistej rentowności projektów był zauważalny w **wynikach badania** (połowa beneficjentów działania 4.3 nie potrafiła określić prawdopodobnej kwoty przychodu/oszczędności jakie uzyskają dzięki realizacji projektu, w okresie ciągu 5 lat od momentu jego zakończenia).
- **Długi okres zwrotu.** Jak już wspomniano, przewidywany okres zwrotu dla inwestycji zrealizowanych przez beneficjentów działania 4.3 (czyli głównie jednostki samorządu terytorialnego) wynosi: w czterech przypadkach: od 5 do 10 lat, a w innych czterech: ponad 10 lat. Jedynie dwa projekt zwrócą się szybciej – w ciągu 4 lub 5 lat.
- **Trudności związane z oceną oplącalności przyszłych inwestycji w odnawialne źródła energii,** na co zwrócili uwagę przedstawiciele NFOŚiGW. Według nich prognozowanie oplącalności tego typu przedsięwzięć w najbliższych latach jest wręcz niemożliwe. Powodem były niezakończone prace nad ustawą o odnawialnych źródłach energii (Prezydent podpisał

<sup>195</sup> Polskie prawo wciąż blokuje powstanie wolnego rynku energii. Rozmowa z Grzegorzem Wiśniewskim, prezesem Instytutu Energetyki Odnawialnej, <http://ekorynek.com/wywiady-dla-eir/1083-polskie-prawo-wciaz-blokuje-powstanie-wolnego-ryнку-energii-rozmowa-z-grzegorzem-wisniewskim-prezesem-instytutu-energetyki-odnawialnej>

<sup>196</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>197</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>198</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>199</sup> 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.

<sup>200</sup> Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.



ustawę 11 marca 2015 r.). Pracownicy funduszu potwierdzili jednak, że inwestycje realizowane w poprzednich latach (2010-2011) zwracają się. Brak ustawy o odnawialnych źródłach energii stanowił również problem dla NFOŚiGW przy formułowaniu nowych programów. Niepewność dotyczy głównie warunków na jakich będzie możliwa sprzedaż wytworzonej energii.

- **Skłonność wielu potencjalnych inwestorów (przedsiębiorstw z działu 35 PKD, jednostek samorządu terytorialnego) do odłożenia inwestycji w czasie, ograniczenia jej skali lub rezygnacji z przedsięwzięcia w przypadku braku wsparcia dotacyjnego.** Warto zauważyć, że żaden przedstawiciel gmin nie stwierdził, że nieuzyskanie dotacji nie będzie miało żadnego wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji.
- **Istnienie programów dofinansowania odnawialnych źródeł energii z innych instytucji** – Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, 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 komercyjnych<sup>201</sup>. Wyniki ankiety wskazują, że wiele podmiotów zna wsparcie oferowane z innych źródeł na analizowane inwestycje.
- **Brak dużych doświadczeń** z wdrażaniem instrumentów zwrotnych.
- **Niepewność związana z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej, na które uwagę zwrócili przedstawiciele NFOŚiGW.** Problem ten może w pewnym stopniu dotyczyć też regionalnych programów operacyjnych.
- **Stosunkowo mała aktywność podmiotów z województwa mazowieckiego w aplikowaniu.** Zwrócili na to uwagę przedstawiciele NFOŚiGW podczas wywiadu indywidualnego. Mała aktywność wiąże się z mniej korzystnymi warunkami naturalnymi dla produkcji energii ze źródeł odnawialnych w porównaniu np. do północnej czy zachodniej Polski czy dostępnością substratów.

Brak pewności co do rentowności inwestycji w odnawialne źródła energii oraz dostępność kilku różnych źródeł zwrotnego finansowania projektów z zakresu energetyki odnawialnej były powodem rekomendowania instrumentów dotacyjnych w innych ewaluacjach<sup>202</sup>.

## Inwestycje polegające na budowie i przebudowie infrastruktury służącej do dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych

Argumenty za stosowaniem instrumentów finansowych w obszarze **budowy i przebudowy infrastruktury służącej do dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych**:

- **Opłacalność zrealizowanych już inwestycji.** Niemal wszyscy (6 z 7) przedsiębiorcy z działu 35 PKD, którzy zrealizowali projekty z zakresu budowy oraz modernizacji sieci dystrybucyjnych umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przewidują, iż koszt inwestycji **zwróci się w przyszłości**.

Argumenty **przeciwko stosowaniu instrumentów finansowych** w obszarze budowy i przebudowy infrastruktury służącej do dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych:

- **Niepewność respondentów co do prawdopodobnej kwoty przychodów.** 3 z 7 przedsiębiorców z działu 35 PKD nie umiało wskazać kwoty przychodu jaką uzyskają dzięki realizacji inwestycji, w okresie 5 lat od momentu jej zakończenia.
- **Skłonność wielu potencjalnych inwestorów (przedsiębiorstw z działu 35 PKD) do odłożenia inwestycji w czasie, ograniczenia jej skali lub rezygnacji z przedsięwzięcia w przypadku braku wsparcia dotacyjnego.** Jedynie 3 z 13

<sup>201</sup> Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

<sup>202</sup> Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

respondentów powiedziało, że niezyskanie dotacji nie będzie miało żadnego wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji.

- **Nieco mniejsze zainteresowanie tego inwestycjami z zakresu dystrybucji energii niż przedsięwzięciami z zakresu wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł (odpowiednio 27% i 45% respondentów z działu 35 PKD).**
- **Informacje udzielone przez przedsiębiorców, którzy uznali, że instrumenty finansowe nie będą dla nich atrakcyjne.** Opinia ta została potwierdzona wywiadem telefonicznym przeprowadzonym w 2014 r. przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego wśród beneficjentów na potrzeby zaprogramowania tego działania.

## Proponowane instrumenty

**W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez przedsiębiorstwa polegających na wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych proponujemy zastosowanie pożyczki połączonej ze wsparciem bezzwrotnym.** Warto zauważyć, że w innych badaniach ewaluacyjnych również wskazuje się na przedsiębiorców jako tę grupę, która powinna być wspierana za pomocą instrumentów finansowych<sup>203</sup>. Należy dodać, że w badaniach proponuje się też ograniczyć zastosowanie instrumentów finansowych jedynie do elektroenergetyki. Jedynie te projekty mają mieć dodatnią bieżącą wartość netto (ze względu na udział w systemie świadectw pochodzenia). Jednocześnie zauważa się możliwość wykluczenia z grupy podmiotów objętych instrumentami finansowymi niektórych technologii (np. energetyki wiatrowej) i ewentualne różnicowanie wsparcia dla różnych technologii<sup>204</sup>. Inne projekty, zwłaszcza dotyczące instalacji wytwarzających energię ciepłą miałyby być wspierane w formie dotacji<sup>205</sup>.

Warto zauważyć, że Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej również przewiduje stosowanie instrumentów finansowych dla przedsiębiorców (w ramach programu Bocian).

Rozwiązaniem, które można rozważyć jest nieco późniejsze rozpoczęcie konkursów, w ramach których stosowane będą instrumenty finansowe. Można to uzasadnić niepewnością co do rzeczywistego wpływu przepisów ustawy o odnawialnych źródłach energii na rynek energetyczny w Polsce oraz niepewnością co do przepisów dotyczących pomocy publicznej. Te ostatnie mogą dotyczyć zwłaszcza wsparcia udzielanego przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a zatem mogą wpłynąć na zmianę konkurencji między różnymi źródłami dofinansowania inwestycji proekologicznych.

**Jednostkom samorządu terytorialnego będą oferowane dotacje**<sup>206</sup>. Wiele jednostek samorządu terytorialnego zbliżyło się do poziomu zadłużenia uniemożliwiającego zaciąganie kolejnych zobowiązań. Zwrócono na to uwagę m.in. to podczas wywiadu grupowego z przedstawicielami samorządów. Respondenci zwracali uwagę, że w budżetach gmin nie ma często już środków pozwalających na realizację inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii.

Stosowanie dotacji dla gmin należy też uzasadnić stwierdzonym w badaniu ankietowym (i opisanym wyżej) brakiem skłonności gmin do realizacji inwestycji w przypadku niezyskania dotacji. Ten brak skłonności potwierdzali przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego podczas wywiadu grupowego. Realizacja inwestycji przez samorządy jest często uzależniona od uzyskania wsparcia zewnętrznego.

---

<sup>203</sup> Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020. Raport Końcowy, PAG Uniconsult, Warszawa 2014.

<sup>204</sup> Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020. Raport Końcowy, PAG Uniconsult, Warszawa 2014.

<sup>205</sup> Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020. Raport Końcowy, PAG Uniconsult, Warszawa 2014.

<sup>206</sup> Zob. też Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

Na to, że jednostki samorządu terytorialnego nie są zainteresowane uzyskaniem wsparcia pożyczkowego zwrócił uwagę przedstawiciel WFOŚiGW w Warszawie. Zauważył on, że pomimo atrakcyjnych warunków pomocy finansowej (umorzenie przez fundusz części pożyczki) zainteresowanie gmin było niższe niż oczekiwano.

Respondenci wywiadu grupowego stwierdzili też, że odnawialne źródła energii nie są potrzebami „pierwszego rzędu” z zakresu ochrony środowiska. Konieczne jest bowiem wcześniejsze zabezpieczenie innych, bardziej podstawowych potrzeb, np. dostępu do kanalizacji czy oczyszczalni ścieków (zwłaszcza w gminach, gdzie zwiększa się liczba mieszkańców). Warto w tym miejscu dodać, że wyższy priorytet niż inwestycje w odnawialne źródła energii mają przedsięwzięcia termomodernizacyjne.

Inwestycje samorządów z zakresu energetyki odnawialnej mogą nie być opłacalne. Jeden z uczestników wywiadu grupowego stwierdził, że z przeprowadzonych w gminie obliczeń wynika, że zainstalowanie kolektorów słonecznych na budynku szkoły nie będzie uzasadnione ekonomicznie. W okresie wakacyjnym, a więc w okresie największego nasłonecznienia obiekt bowiem nie jest czynny. Poza tym, produkcja odpowiedniej ilości energii na budynkach gmin wymaga by instalacje do wytwarzania energii zajmowały bardzo dużą powierzchnię. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że to właśnie wykorzystanie energii słonecznej byłoby tym rodzajem inwestycji w odnawialne źródła energii, którym mogłyby się w największym stopniu interesować gminy. Inne rodzaje instalacji, np. turbiny wiatrowe spotykają się często z protestami społecznymi.

Wsparcie zwrotne przedsięwzięć realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego mogłoby być uzasadnione tylko wtedy, gdy gminy miały możliwość sprzedawania wytworzonej energii. Dopóki gminy nie będą miały takiej możliwości, wiele decyzji inwestycyjnych będzie wstrzymywanych.

W poprzednim okresie programowania wsparcie było udzielane głównie poprzez dotacje i można uznać, że jednostki samorządu terytorialnego przyzwyczyły się do wsparcia w takiej postaci. Jak zauważył przedstawiciel Instytucji Zarządzającej środki RPO kojarzą się gminom ze wsparciem bezzwrotnym. Z kolei forma zwrotna kojarzy się samorządowcom z ryzykiem i zniechęca do udziału w konkursie. Warto jednak zauważyć, że w poprzednim okresie zainteresowanie gmin przedsięwzięciami w odnawialne źródła energii było bardzo duże.

To, że jednostki samorządu terytorialnego nie wykazują raczej zainteresowania udziałem w programach zakładających wsparcie zwrotne potwierdzili również przedstawiciele NFOŚiGW, czyli instytucji mającej wieloletnie doświadczenie w zakresie wspierania przedsięwzięć realizowanych przez różnych beneficjentów.

Na potrzebę wyłączenia jednostek samorządu terytorialnego ze wsparcia zwrotnego wskazuje się również w innych badaniach ewaluacyjnych<sup>207</sup>.

Podsumowując, w przypadku projektów realizowanych przez przedsiębiorców z zakresu wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych stosowane będą pożyczki połączone z dotacjami. Podstawowym argumentem przemawiającym za zastosowaniem instrumentu finansowego jest potencjalna rentowność projektów, stwierdzona również podczas badań ilościowych. W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez samorządy proponuje się zastosowanie dotacji. O wyłączeniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego z zakresu stosowania instrumentów finansowych przesądza fakt, że wiele samorządów zbliżyło się do poziomu zadłużenia uniemożliwiającego zaciąganie kolejnych zobowiązań.

W odniesieniu do inwestycji polegających na **dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych** proponujemy **zastosowanie dotacji**. Z wywiadu przeprowadzonego przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego wynika bowiem, że potencjalni beneficjenci uważają instrumenty bezzwrotne za nieatrakcyjne w przypadku wspierania tego typu inwestycji.

---

<sup>207</sup> Zob. też Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

## Charakterystyka proponowanych instrumentów

### Wytwarzanie energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych

W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez przedsiębiorstwa polegających na wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych proponujemy zastosowanie pożyczki połączonej ze wsparciem bezzwrotnym. Pożyczki i kredyty wskazywane są jako te instrumenty finansowe, z których przedstawiciele badanych przedsiębiorstw z działu 35 PKD, czyli potencjalnych beneficjentów chcą skorzystać przy realizacji inwestycji (oczywiście oprócz dotacji z RPO).

Preferencyjny charakter wsparcia może zwiększać skłonność przedsiębiorców do inwestycji w sprawdzone, ale również innowacyjne technologie związane z produkcją energii ze źródeł odnawialnych<sup>208</sup>.

Należy zaznaczyć, że rodzaj instrumentów wsparcia stosowanych w ramach PI 4a powinien uwzględniać rozwiązania przyjęte ostatecznie w ustawie o odnawialnych źródłach energii. W przypadku rozwiązań szczególnie niekorzystnych dla projektów określonego typu, należałoby te przedsięwzięcia wspierać w formie bezzwrotnej lub wprowadzać określone preferencje w mechanizmach zwrotnych<sup>209</sup>. Warto zauważyć, że program Bocian (wdrażany przez NFOŚiGW) zakładał w 2014 r. zróżnicowaną intensywność dofinansowania (w procentach kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia) dla różnych inwestycji. W aktualnej wersji programu (na 2015 r.) wsparcie jest już ujednolicone.

Na to, że tworzone obecnie programy wsparcia odnawialnych źródeł energii być może będą musiały być modyfikowane zwrócili uwagę przedstawiciele Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Funkcjonujący obecnie program Bocian można uznać za pewien wyznacznik zainteresowania inwestycjami na rynku, wskazówką co należy zmienić czy poprawić. Program w obecnym kształcie ma działać do końca 2015 r. W 2016 r. ulegnie on modyfikacji, być może w taki sposób, by zapewniał współfinansowanie (bilansowanie finansowania z różnych źródeł). Zależy to jednak od przepisów dotyczących pomocy publicznej, nad którymi prowadzone są prace (m.in. przez Ministerstwo Gospodarki). Program Bocian będzie zatem ewoluował. Przedstawiciele NFOŚiGW zauważyli również, że inny problem przy formułowaniu programów wsparcia stanowią skokowe zmiany kosztów jednostkowych spowodowane wdrażaniem nowych rozwiązań technologicznych. W rezultacie tych zmian również następuje konieczność dokonywania korekt w założeniach programu.

### Grupy docelowe

Przedsiębiorcy z terenu województwa mazowieckiego.

### Wysokość pożyczki/poręczenia

Maksymalna wartość pożyczki powinna wynieść 20 mln zł<sup>210</sup>. W poprzednim okresie programowania kwota ta była górną granicą wartości projektów z zakresu odnawialnych źródeł energii (budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury służącej do produkcji i przesyłu energii odnawialnej)<sup>211</sup>. Należy jednak rozważyć obniżenie tego pułapu, biorąc pod uwagę, że alokacja na instrumenty finansowe w tym priorytecie inwestycyjnym wynosi 6,5 mln euro, czyli 23,08 mln zł.

---

<sup>208</sup> Zob. Analiza możliwości zastosowania zwrotnych mechanizmów finansowania inwestycji w perspektywie 2014-2020 w województwie śląskim, Instytut Badań Strukturalnych, 2012.

<sup>209</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>210</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>211</sup> Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013 (Uszczegółowienie RPO WM), Warszawa 2010.

Warto zauważyć, że dość istotna grupa respondentów z przedsiębiorstw działu 35 PKD podała, że jest zainteresowana kwotą pożyczki od 10 mln zł do 50 mln zł, a nawet wyższą. Duże inwestycje będą jednak finansowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (linia demarkacyjna oparta jest na kryterium mocy).

Inwestorzy mogą być zainteresowani szeregiem mniejszych inwestycji. Tak jest obecnie w programie Bocian. Wiele wniosków złożonych w ramach tego programu do Narodowego Funduszu dotyczy fotowoltaiki, a ich wartość jest stosunkowo niewielka. Możliwym rozwiązaniem jest zatem zróżnicowanie wysokości pożyczki dla poszczególnych źródeł, warto jednak zauważyć, że w programach funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie stosuje się obecnie wprost takiego różnicowania.

Należy dodać, że w przypadku programu priorytetowego „Bocian – Rozproszone, odnawialne źródła energii” realizowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej kwota pożyczki wynosi do 40 mln zł. Maksymalny jednostkowy koszt inwestycyjny brutto kwalifikowany do dofinansowania nie może być jednak wyższy niż 1,6-20 mln zł (w zależności od rodzaju przedsięwzięcia).

#### Oprocentowanie pożyczki/poreczenia

W tabeli przedstawiono informacje o wysokości oprocentowania pożyczek w wybranych programach priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie. Warto zauważyć, że w ramach programu Bocian i systemu zielonych inwestycji GIS pożyczki nie podlegają umorzeniu. Instytucja umorzenia przewidziana jest natomiast w programie wojewódzkiego funduszu – w przypadku beneficjentów innych niż jednostki samorządu terytorialnego wysokość umorzenia nie może jednak przekroczyć 15% wypłaconej kwoty pożyczki. Istotne jest również to, że w systemie NFOŚiGW GIS pożyczce towarzyszy dotacja.

**Tabela 28. Wysokość oprocentowania w wybranych programach priorytetowych NFOŚiGW i WFOŚiGW w Warszawie**

Program priorytetowy	Beneficjenci	Wysokość oprocentowania
<b>NFOŚiGW</b>		
<b>Zwiększenie efektywności energetycznej</b>	Przedsiębiorcy	WIBOR 3M–150 pkt. bazowych (ale nie mniej niż 2,5% w skali roku)
<b>Bocian</b>	Przedsiębiorcy	WIBOR 3M, nie mniej niż 2% (w skali roku)
<b>System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme) Biogazownie rolnicze</b>	Osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną	zmiennie WIBOR 3M + 50 pkt bazowych
<b>WFOŚiGW w Warszawie</b>		
<b>Wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii</b>	JST, pozostałe osoby prawne, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	Dla: <ul style="list-style-type: none"> <li>• podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i podmiotów nie prowadzących działalności gospodarczej – w wysokości 1,2 stopy redyskonta weksla, nie mniej niż 3,5% w stosunku rocznym;</li> <li>• jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych – w wysokości 0,9 stopy redyskonta weksla, nie mniej niż 2,5% w stosunku rocznym,</li> </ul> z zastrzeżeniem: <ul style="list-style-type: none"> <li>• dla gmin i ich jednostek organizacyjnych o wartości wskaźnika G określonego dla roku poprzedzającego rok zawarcia umowy pożyczki – nie większej niż</li> </ul>

		<p>650 – oprocentowanie wynosi 0,6 stopy redyskonta weksla, nie mniej niż 1,5% w stosunku rocznym,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dla powiatów i jego jednostek organizacyjnych o wartości wskaźnika P określonego dla roku poprzedzającego rok zawarcia umowy pożyczki – nie większej niż 85 – oprocentowanie wynosi 0,6 stopy redyskonta weksla, nie mniej niż 1,5% w stosunku rocznym,</li> <li>• dla inwestycji realizowanych na obszarach stanowiących formy ochrony przyrody, zgodnie z ustawą o ochronie przyrody oprocentowanie wynosi 0,6 stopy redyskonta weksla, nie mniej niż 1,5% w stosunku rocznym.</li> </ul>
--	--	---

Źródło: opracowanie własne

Proponuje się zastosowanie pożyczki na zasadach rynkowych (według stopy referencyjnej rynkowej, z dodatkowym uwzględnieniem marży). Można równocześnie uznać, że oprocentowanie pożyczek (którym towarzyszyć będą dotacje) powinno być wyższe niż preferencyjne oprocentowanie instrumentów oferowanych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (np. w przypadku programu Bocian jest to 2%).

Warto dodać, że oprocentowanie nie może być zbyt wysokie – z badań CATI wynika bowiem, że według istotnej części przedsiębiorców działających w dziale 35 PKD maksymalne oprocentowanie pożyczki jakie byłoby w stanie zaakceptować mogłoby wynosić 3%-4%<sup>212</sup>.

#### Zabezpieczenie pożyczki

Podstawowym zabezpieczeniem pożyczki może być **weksel in blanco** wraz z deklaracją wekslową. Dodatkowym zabezpieczeniem w przypadku instalacji OZE będzie zabezpieczenie hipoteczne, w szczególności na nieruchomości, na której dokonano danej inwestycji. Można zakładać potrzebę wykorzystania alternatywnego – względem hipoteki – sposobu zabezpieczania pożyczki. Należy zachęcać działające na terenie województwa Mazowieckiego fundusze do poręczania – z własnych środków – pożyczek z zakresu odnawialnych źródeł energii.

Proponuje się uzależnienie liczby i rodzajów zabezpieczeń od rodzaju beneficjenta (np. kondycji finansowej) i wysokości udzielanej pożyczki (lub od sytuacji finansowej beneficjenta, tak jest np. w przypadku WFOŚiGW w Krakowie)<sup>213</sup>.

Warto zauważyć, że w programie priorytetowym WFOŚiGW w Warszawie „Wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii” podstawowym sposobem zabezpieczenia jest weksel własny *in blanco* wraz z deklaracją wekslową, będący jednocześnie jedyną formą zabezpieczenia dla jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowe zabezpieczenie pożyczki dla podmiotów innych niż JST jest ustalane przez Fundusz w uzgodnieniu z wnioskodawcą z poniższej listy:

- hipoteka (w przypadku zabudowanej nieruchomości wraz z cesją z praw z polisy ubezpieczeniowej),
- zastaw rejestrowy wraz z cesją praw z polisy ubezpieczeniowej,
- przewłaszczenie rzeczy oznaczonych co do tożsamości wraz z cesją praw z polisy ubezpieczeniowej,
- gwarancja bankowa,

<sup>212</sup> Należy rozważyć zmianę wysokości oprocentowania w przypadku, gdyby warunki finansowania w innych programach, takich jak np. NFOŚiGW GIS, były korzystniejsze.

<sup>213</sup> Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014-2020, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki cyt. za Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

- lokata kaucyjna na koncie WFOŚiGW w Warszawie,
- blokada środków na rachunku bankowym, przelew wierzytelności z rachunku lokaty terminowej,
- poręczenie,
- ewentualnie zabezpieczenie w innej formie zaproponowane przez Wnioskodawcę i zaakceptowane przez Fundusz<sup>214</sup>.

Warto zauważyć, że dość istotna grupa respondentów z przedsiębiorstw działu 35 PKD podawała jako preferowaną formę zabezpieczenia kredytu lub pożyczki hipotekę, weksel *in blanco* i zastaw.

Jak już wspomniano, przedstawiciele NFOŚiGW wskazywali, że rodzaj zabezpieczeń stosowanych przez tę instytucję zależał od rodzaju i kondycji finansowej beneficjenta. W przypadku dużej spółki, działającej od dłuższego czasu jedynym zabezpieczeniem był w zasadzie weksel. Dużo zabezpieczeń było stosowanych w przypadku spółek powołanych specjalnie do realizacji inwestycji.

#### Okres spłaty i karencja w spłacie pożyczki

Z punktu widzenia pożyczkobiorców i autorów polityki wsparcia rozwiązaniem korzystnym jest długi okres spłaty i karencja spłat (choć oczywiście zmniejsza to efekt mnożnikowy w ramach danej perspektywy finansowej). Potwierdzają to inne badania ewaluacyjne. Przykładowo w jednym z takich badań stwierdza się, że przyjęcie długiego okresu kredytowania i długiego okresu karencji w spłacie pożyczki zwiększa atrakcyjność instrumentu finansowego dla działań z zakresu promowania efektywności energetycznej i użycia odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach<sup>215</sup>.

Warto zwrócić uwagę na okres finansowania i karencję, jakie przyjęto w programach priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (Tabela 29).

**Tabela 29. Okres finansowania i okres karencji w wybranych programach priorytetowych NFOŚiGW i WFOŚiGW w Warszawie**

Program priorytetowy	Beneficjenci	Okres finansowania	Okres karencji
<b>NFOŚiGW</b>			
<b>Prosument</b>	JST (osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe lub spółdzielnie mieszkaniowe)	15 lat	6 miesięcy
<b>Zwiększenie efektywności energetycznej</b>	Przedsiębiorcy	10 lat	12 miesięcy
<b>Bocian</b>	Przedsiębiorcy	15 lat	18 miesięcy
<b>System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme)</b>	Różne	15 lat	18 miesięcy
<b>WFOŚiGW w Warszawie</b>			
<b>Wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii</b>	JST, pozostałe osoby prawne, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	10 lat (w uzasadnionych przypadkach 15 lat)	12 miesięcy

Źródło: Opracowanie własne

<sup>214</sup> Program priorytetowy „Wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii” ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w 2015 roku (działanie zgodne z pkt. 3.2. listy przedsięwzięć priorytetowych).

<sup>215</sup> Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014-2020, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki.

W praktyce wnioskowany okres finansowania nie zależy od rodzaju instalacji, ale raczej od wnioskodawcy – wielkości i zamożności podmiotu. Duże spółki preferują szybszą spłatę pożyczki. Z kolei średni czas realizacji inwestycji jest różny i zależy od źródła, od sprawności inwestora, wykonawcy, procedury związanej z uzyskaniem pozwolenia na budowę. Przedstawiciele NFOŚiGW zauważyli, że są to jednak inwestycje raczej krótkotrwałe

Warto zauważyć, że największa grupa respondentów z przedsiębiorstw działu 35 PKD jako preferowany okres karencji podawała 12 i 24 miesiące. Okres, na jaki kredyt lub pożyczka miałyby być udzielane to najczęściej 10 lat, a nieco rzadziej – 15 lat. W innych badaniach ewaluacyjnych proponuje się, by pożyczka była udzielana maksymalnie na 10 lat<sup>216</sup>.

Według opinii przedstawicieli Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej beneficjenci zawsze korzystają z karencji. Jej długość wynosi przynajmniej 6 miesięcy

Można zatem przyjąć, że okres spłaty pożyczki może wynosić co najmniej 10 lat. Okres karencji mógłby z kolei wynosić 12 miesięcy<sup>217</sup>.

Rekomendujemy również, by pożyczkom udzielanym ze środków RPO WM 2014-2020 towarzyszyły **dotacje**, a zatem żeby wsparcie miało **charakter mieszany**. Kwota dotacji mogłaby wynosić co najmniej 30% kosztów kwalifikowanych, a pożyczki (niepodlegającej umorzeniu) – do 40% kosztów kwalifikowanych (w programach NFOŚiGW GIS te wartości są zbliżone i wynoszą odpowiednio 30% i 45%). Wysokość dotacji wynika z omówionych w dalszej części przepisów z zakresu pomocy publicznej, zgodnie z którymi próg dofinansowania wynosi 30% i 45% (przy czym może on zostać podwyższony dla MŚP).

Innym możliwym rozwiązaniem jest instrument mieszany, łączący pożyczkę komercyjną z premią polegającą na umorzeniu części kapitału.

Niezwykle istotne jest to, że zgodnie z zasadą zakazującą podwójnego finansowania część dotacyjna nie może być wykorzystana do finansowania tych samym wydatków co pożyczka.

Przy powyższej założeniach i przyjmując, że alokacja na instrumenty finansowe wynosi 6,5 mln euro (23,08 mln zł) środki przeznaczone na wsparcie dotacyjne wyniosłyby 4,88 mln euro (17,32 mln zł).

### Pomoc publiczna

Zgodnie z art. 41 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającej niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu<sup>218</sup> intensywność pomocy publicznej na propagowanie energii ze źródeł odnawialnych nie przekracza:

a) 45% kosztów kwalifikowalnych, jeśli koszty te oblicza się:

- w przypadku gdy koszty inwestycji w produkcję energii ze źródeł odnawialnych można wyodrębnić z całkowitych kosztów inwestycji jako oddzielną inwestycję, na przykład jako łatwy do wyodrębnienia dodatkowy element w już istniejącym obiekcie, taki koszt związany z energią ze źródeł odnawialnych stanowi koszty kwalifikowalne;
- w przypadku gdy koszty inwestycji w wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych można określić poprzez odniesienie do podobnej, mniej przyjaznej dla środowiska inwestycji, która prawdopodobnie zostałaaby przeprowadzona w przypadku braku pomocy, taka różnica

---

<sup>216</sup> Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020. Raport Końcowy, PAG Uniconsult, Warszawa 2014.

<sup>217</sup> Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014-2020, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki cyt. za Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>218</sup> Dz.Urz. L 187 z 26.6.2014 r.



między kosztami obu inwestycji określa koszt związany z energią ze źródeł odnawialnych i stanowi koszty kwalifikowalne;

b) 30% kosztów kwalifikowalnych, jeśli koszty te oblicza się:

- w przypadku niektórych małych instalacji, gdzie nie można określić mniej przyjaznej dla środowiska inwestycji, gdyż nie istnieją zakłady o ograniczonej wielkości, koszty kwalifikowalne stanowią całkowite koszty inwestycji w celu osiągnięcia wyższego poziomu ochrony środowiska.

Intensywność pomocy można zwiększyć o 20 punktów procentowych w przypadku pomocy na rzecz małych przedsiębiorstw i o 10 punktów procentowych w przypadku pomocy na rzecz średnich przedsiębiorstw.

Proponowana alokacja środków pomiędzy instrumenty

W ramach PI 4a kwota przypadająca na instrumenty zwrotne to 6,5 mln euro (ok. 20% środków przeznaczonych na wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych).

**Tabela 30. Proponowany podział alokacji pomiędzy instrumenty finansowe i finansowanie bezzwrotne w ramach PI 4a**

Ogółem w PI 4a (w mln euro)	Pożyczka		Dotacja	
	Wlk. środków	%	Wlk. środków	%
<b>37,7</b>	6,5	17,2	31,2	82,8

Źródło: Opracowanie własne

## Model wdrażania

Interwencja w ramach PI 4a powinna być realizowana poprzez bezpośrednią współpracę instytucji zarządzającej z jednym pośrednikiem finansowym. Można przyjąć, że najbardziej korzystnym modelem organizacyjnym będzie model oparty na współpracy z instytucją mającą duże doświadczenie we wspieraniu projektów dotyczących odnawialnych źródeł energii z wykorzystaniem instrumentów finansowych. Może to być podmiot należący do sektora publicznego lub prywatnego. Jedną z możliwości polega na kontynuacji wdrażania instrumentów finansowych w przedmiotowym obszarze w oparciu o doświadczenia inicjatywy JESSICA.

Można uznać, że niekomercyjni pośrednicy finansowi wymagają wynagrodzenia w postaci zwrotu części kosztów zarządzania ponoszonych w związku z obsługą klientów korzystających z proponowanych instrumentów finansowych. Zwrot (w formie ryczałtu) może być proporcjonalny do udzielonych pożyczek<sup>219</sup>.

W dalszych obliczeniach przyjęto uśrednione koszty zarządzania produktami finansowymi na poziomie 8%.

## Ryzyka

Spójność planowanego instrumentu finansowego z innymi formami interwencji publicznej

<sup>219</sup> Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. „Ocena ex ante instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020”, Kutno 2014.

Niezwykle istotne jest ujednoczenie systemu wsparcia w sposób, który zapewni, że różne instrumenty będą zapewniać podobny poziom dofinansowania (a w konsekwencji – opłacalności) oraz dostosowanie instrumentów do potrzeb inwestorów<sup>220</sup>.

Proponowane wsparcie może konkurować z programem Bocian. W tabeli porównano moc wspieranych inwestycji w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 oraz programu NFOŚiGW. Zakres wspieranych inwestycji częściowo się pokrywa.

**Tabela 31. Inwestycje dofinansowywane w ramach programów regionalnych (zgodnie z linią demarkacyjną) i Programu priorytetowego „Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii. Część 1) Bocian – Rozproszone, odnawialne źródła energii”**

Regionalne programy operacyjne		Program Bocian	
Rodzaj przedsięwzięcia	Moc	Rodzaj przedsięwzięcia	Moc
Energia wiatru	Do 5 MWe	Elektrownie wiatrowe	Od ponad 40 kWe do 3MWe
Energia słoneczna	Do 2 MWe/MWth	Systemy fotowoltaiczne	Od ponad 40 kWp do 1 MWp
		Wielkoformatowe kolektory słoneczne wraz z akumulatorem ciepła	Od (> 300 kWt+3MWt) do (2 MWt +20 MWt)
Energia geotermalna	Do 2 MWth	Pozyskiwanie energii z wód geotermalnych	Od 5 MWt do 20 MWt
Energia wodna	Do 5 MWe	Małe elektrownie wodne	300 kWt do 5 MW
Energia biomasy	Do 5 MWth/MWe	Źródła ciepła opalane biomasą	Od ponad 300 kWt do 20 MWt
Energia biogazu	Do 1 MWe	Biogazownie rozumiane jako obiekty wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła z wykorzystaniem biogazu rolniczego	Od ponad 40 kWe do 2 MWe

Źródło: Linia demarkacyjna; Program priorytetowy „Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii. Część 1) Bocian – Rozproszone, odnawialne źródła energii”, [http://www.nfosigw.gov.pl/download/gfx/nfosigw/pl/nfoopisy/1211/2/4/pp\\_bocian.pdf](http://www.nfosigw.gov.pl/download/gfx/nfosigw/pl/nfoopisy/1211/2/4/pp_bocian.pdf)

Innym zbliżonym instrumentem jest program WFOŚiGW w Warszawie „Wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii” realizowany w 2015 r. Sposób wspierania analizowanych inwestycji ze środków funduszu może jednak w kolejnych latach ulec większym zmianom. Programy wojewódzkiego funduszu są bowiem tworzone na 1 rok.

#### Zniekształcenia rynku

Proponowane instrumenty finansowe mogą stanowić konkurencję dla oferty banków komercyjnych, a zwłaszcza Banku Ochrony Środowiska mającego wyspecjalizowane i doświadczone kadry w zakresie finansowania inwestycji proekologicznych. Oprocentowanie pożyczek w bankach komercyjnych może być wyższe niż w przypadku wsparcia ze środków RPO. Z badań ankietowych wynika, że dość istotna część respondentów korzysta jednak z kredytów i pożyczek sektora bankowego. Dość duża jest także znajomość oferty proponowanej przez Bank Ochrony Środowiska. Można założyć, że środki RPO będą uzupełniały (znaną często różnym podmiotom) ofertę dostępną na rynku konkurencyjnym. Część podmiotów może bowiem uznać, że procedury wsparcia pomocy przez Instytucję Zarządzającą są zbyt wymagające i w stosunkowo dużym stopniu nastawione na osiągnięcie efektów ekologicznych. Na takie zjawisko zwrócili uwagę przedstawiciele Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki

<sup>220</sup> 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.

Wodnej, wskazując na większe wymogi w postaci zabezpieczeń stawiane beneficjentom przez tę instytucję.

W przypadku wystąpienia ewentualnych zniekształceń można dokonywać korekt w programie wsparcia w kolejnych konkursach. Istotna jest także bieżąca współpraca z przedstawicielami banków komercyjnych, zwłaszcza Banku Ochrony Środowiska.

#### Zainteresowanie beneficjentów/Potencjał świadomościowy

Ryzykiem związanym z zastosowaniem instrumentów zwrotnych w odniesieniu inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii jest brak zainteresowania potencjalnych beneficjentów wsparciem ze środków RPO. Potencjalnych inwestorów może interesować wsparcie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie czy banków komercyjnych, zwłaszcza BOŚ<sup>221</sup>.

W przypadku, gdy wsparcie okaże się mało atrakcyjne, konieczne będzie dokonywanie korekt podstawowych warunków udzielania wsparcia w kolejnych naborach. Ogólne założenia instrumentu nie ulegną oczywiście większym zmianom. Istotna tu może być bieżąca współpraca z przedstawicielami funduszy ochrony środowiska czy nawet banków komercyjnych, zwłaszcza Banku Ochrony Środowiska. Przyczyni się to do ograniczenia ryzyka i odpowiedniej parametryzacji produktu.

Innym ryzykiem jest sposób wspierania różnego rodzaju inwestycji w przypadku wejścia w życie ustawy o odnawialnych źródłach energii.

W Polsce poziom wiedzy finansowej (*financial literacy*) jest stosunkowo niski porównując z innymi krajami rozwiniętymi, nawet wśród osób korzystających z różnych usług finansowych<sup>222</sup>.

Potencjał świadomościowy przyszłych ostatecznych odbiorców do wykorzystania wsparcia w postaci IF można ocenić na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych z przedstawicielami potencjalnych beneficjentów – przedsiębiorstw z działu 35 PKD i gmin. Z badań tych wynika, że niemal 3 na 4 przedsiębiorców wie, że w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 planowane jest wsparcie na inwestycje z zakresu odnawialnych źródeł energii. 17 z 71 respondentów nie wiedziało o tym..

Aż 86% przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego ma świadomość, iż w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 planowane jest wsparcie na inwestycje z zakresu odnawialnych źródeł energii, termomodernizacji, ekologicznego transportu miejskiego oraz budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła.

## **Ocena jakości proponowanych instrumentów zwrotnych**

### Wartość dodana

Zastosowanie instrumentów finansowych w odniesieniu do przedsięwzięć polegających na wytwarzaniu energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych może przynieść następujące korzyści:

- wybór najbardziej racjonalnych inwestycji i wariantów inwestycji przez beneficjentów (co jest związane z obowiązkiem terminowego zwrotu środków);
- nabranie przez dany projektu projekt charakteru dobra publicznego. Przedsiębiorca nie musi się obawiać, że konkurencja skorzysta ze swojej renty zapóźnienia przejmując efekty

---

<sup>221</sup> Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

<sup>222</sup> Analiza możliwości zastosowania zwrotnych mechanizmów finansowania inwestycji w perspektywie 2014-2020 w województwie śląskim, Instytut Badań Strukturalnych, 2012.

przedsięwzięcia bez stosownych nakładów bo nakłady w dużej mierze pokrywa publiczny grantodawca<sup>223</sup>;

- recykling środków, związany z tym, że po spłacie zobowiązań przez beneficjentów środki finansowe można przeznaczyć na wsparcie innych inwestorów. Rewolwing środków, z uwagi na jednorazowy obrót środkami, będzie jednak bardzo ograniczony.

### Wpływ planowanych instrumentów na osiągnięcie celów i wskaźników Programu

Wsparcie w formie bezzwrotnej może w większym stopniu służyć realizacji przyjętych celów i wskaźników. Jest to prawdziwe zwłaszcza w krótkim okresie, gdy mniejsze zainteresowanie instrumentami finansowymi może ograniczyć inwestycje. Ryzyko to można zmniejszyć uruchamiając niezwłocznie konkursy.

Z uwagi na jednorazowy obrót środkami (będący konsekwencją długiego okresu finansowania) można przyjąć, że charakter wsparcia nie będzie miał wpływu na realizację celów i wskaźników Programu. Wartość wskaźnika: Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych została ustalona na poziomie 40 MW. Wartość wskaźnika: Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych 50 000 ton równoważnika Co<sub>2</sub>. Zastosowanie w omawianym priorytecie instrumentów finansowych nie powinno w istotnym stopniu wpłynąć na założone wartości wskaźników. Po pierwsze zmiana nie ulega łączna alokacja na działanie, po drugie nastąpi jednokrotny obrót środkami (będący konsekwencją długiego okresu finansowania) co nie pozwala oczekiwać, iż wykorzystanie IF umożliwi wsparcie zdecydowanie większej liczby projektów; po trzecie alokacja na instrumenty finansowe stanowi jedynie mniejszą część łącznej alokacji na priorytet, po czwarte, główny wpływ na wartości docelowe wskaźników będzie miał charakter realizowanych projektów (wartość, rodzaj OZE) a ten jest trudny do przewidzenia w obecnym momencie. Dodatkowo należy mieć na uwadze wspomniane wcześniej gwałtowne zmiany w kosztach instalacji dotyczących OZE. Trudno przewidzieć jak koszty projektów będą kształtowały się w momencie ogłaszania naborów wniosków o dofinansowanie. W związku z powyższym postulujemy zachowanie ustalonych w projekcie RPO wartości wskaźników.

Trudno ex-ante przewidzieć średni koszt projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa w ramach priorytetu 4a, który determinować będzie wartość wskaźnika: *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje*. Z badania prowadzonego wśród firm z działu 35 PKD wynika, że zamierzają oni realizować bardzo zróżnicowane kosztowo inwestycje. Co trzeci wskazał na koszt nieprzekraczający 3 mln zł, 23% na przedział kwotowy 3-10 mln zł, 26% na 10-50 mln zł a 17% na koszt powyżej 50 mln zł. Niewątpliwie wpływ na takie zróżnicowanie ma fakt, iż koszt inwestycji związanych z OZE zależy od rodzaju odnawialnego źródła, którego inwestycja dotyczy oraz od skali przedsięwzięcia. W województwie mazowieckim z uwagi na jego charakterystykę można spodziewać się przede wszystkim inwestycji z zakresu fotowoltaiki, które nie są tak kosztochłonne jak np. inwestycje w energetykę wiatrową. Doświadczenia NFOSiGW związane z wdrażaniem programu Bocian potwierdzają przyjęte założenie. W działaniu 4.3 RPO WM średnia wartość projektu dotyczącego źródeł solarnych oscylowała wokół 3 mln zł. Projekty dotyczące energii wiatrowej były średnio 3 razy droższe. Zakładając, iż w priorytecie inwestycyjnym 4a dofinansowane zostaną głównie projekty dot. fotowoltaiki, nie wykluczając przy tym z możliwości otrzymania wsparcia innych, bardziej kosztochłonnych projektów przyjmujemy ostrożnie, iż średnia wartość projektu oscylować będzie wokół 5 mln zł. Biorąc pod uwagę fakt, iż zaproponowano łączną alokację na wspieranie inwestycji przedsiębiorstw dotyczących OZE w wysokości 40,4 mln zł (23,08 mln zł na instrumenty finansowe i 17,32 na wsparcie dotacyjne) i przyjmując, że wkład własny ostatecznych odbiorców wyniesie 30% daje to łącznie niemal 58 mln zł. Dzieląc tę kwotę przez oczekiwaną średnią wartość projektu otrzymujemy liczbę 12 wspartych projektów. Tym samym zarówno wartość wskaźnika Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje jak i Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje w przypadku projektów dot. OZE wyniesie 12 (wsparcie dotacyjne jest łączone ze wsparciem finansowym więc trafi do tych samych podmiotów).

---

<sup>223</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

Wkład własny ostatecznych odbiorców wyniesie 30%. Oznacza to, że na każdą złotówkę pożyczki przypada 43 groszy środków własnych pożyczkobiorcy. Założono, iż kwota pożyczki wyniesie do 40% kosztów kwalifikowanych a kwota dotacji- 30%. Daje to odpowiednio 9,92 mln zł środków prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne dla instrumentów finansowych (23,08\*0,43) i 7,44 mln zł (17,32\*0,43) dla dotacji.

Monitorowaniu powinny podlegać takie informacje, jak<sup>224</sup>:

1. Liczba zaakceptowanych i odrzuconych wniosków, a także czynniki, które spowodowały odrzucenie danego wniosku.
2. Wartość i liczba zastosowanych instrumentów finansowych oraz wartość dokonanych inwestycji. Umożliwi to oszacowanie rzeczywistego efektu dźwigni oraz zasobów publicznych i prywatnych zgromadzonych aż do poziomu ostatecznego odbiorcy.
3. Założone efekty (takie jak wzrost przychodów, zatrudnienia i inne we wnioskach o wsparcie).

W badaniu wskazuje się również na<sup>225</sup>:

- konieczność kontroli zrealizowanych efektów na koniec okresu,
- zwrot kosztów monitoringu pośrednikowi finansowemu bądź ponoszenie ich przez instytucję zarządzającą,
- kwartalne sprawozdanie o wynikach.

#### Efekt mnożnikowy i efekt dźwigni

Z przeprowadzonego badania ankietowego wynika, że zdecydowana większość przedsiębiorstw wykorzysta w finansowaniu środki własne. Dodatkowe środki mogą pochodzić z kredytów lub pożyczek pochodzących z sektora bankowego lub instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

#### Założenia przyjęte dla instrumentu pożyczki:

- Kapitał na pożyczki został oszacowany w oparciu o przewidywaną alokację na instrumenty finansowe w PI 4a;
- Koszty zarządzania, z uwagi na brak analogicznych rynków, przyjęto – zgodnie z zasadą ostrożności – na maksymalnym, ogólnym poziomie, który dopuszczono w latach 2014-2020;
- Określając łączną wartość inwestycji potencjalnego pożyczkobiorcy uwzględniono badanie CATI grupy mazowieckich przedsiębiorstw z działu 35 PKD. Z badań wynika, że udział środków własnych przedsiębiorstw, którzy chcą planują zrealizować tego typu inwestycję (ze środków własnych i innego źródła, m.in. pożyczki) w całkowitym koszcie inwestycji będzie najczęściej wynosił od 21 do 30%, a nieco rzadziej – od 10 do 20%. Jeden z tych dwóch wariantów wybrało łącznie 19 z 26 ankietowanych. Pozostali wskazywali na wyższy udział środków własnych. W działaniu 4.3 (w zakresie OZE) udział dofinansowania ze środków UE w wydatkach kwalifikowanych wyniósł 57%. Z powyższych względów, założono, że wkład własny ostatecznych odbiorców wyniesie 30%. Oznacza to, że na każdą złotówkę pożyczki przypada 43 groszy środków własnych pożyczkobiorcy;
- W celu zwiększenia atrakcyjności instrumentu pożyczki, wydłużono okres finansowania co najmniej do 10 lat. Oznacza to, że w okresie 7 lat dokonany zostanie nie więcej niż 1 obrót kapitału pożyczkowego;
- Standardowy poziom strat w NFOŚiGW i WFOŚiGW wynosi 2-3%. Wobec tego przyjęto współczynnik strat na poziomie 3%;
- Od pośrednika finansowego nie będzie wymagany wkład finansowy. Dźwignia finansowa wyniesie zatem 1,
- Zakłada się, iż współfinansowanie krajowe oraz wkład dodatkowy będą uruchamiane symetrycznie do finansowania z RPO WM.

---

<sup>224</sup> Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. „Ocena ex ante instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020”, Kutno 2014.

<sup>225</sup> Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. „Ocena ex ante instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020”, Kutno 2014.

**Tabela 32. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki**

	<b>Kategoria</b>	<b>wskaźnik</b>	<b>mln zł</b>
<b>1</b>	Kapitał na pożyczki		23,08
<b>2</b>	Koszty zarządzania (poz. 1 * 8%)	8%	1,85
<b>3</b>	Całkowita wartość inwestycji pożyczkobiorcy w relacji do wartości udzielonej pożyczki	143%	
<b>4</b>	Przyjęto, że w ciągu 7 lat każda złotówka zostanie pożyczona przeciętnie 1 raz	1,0	
<b>5</b>	Współczynnik strat funduszu pożyczkowego (poz. 1*3%)	3%	0,69
<b>6</b>	wartość wygenerowanych inwestycji (kapitał na pożyczki pomnożony przez obrót kapitału, dźwignię finansową oraz dodatkowe środki beneficjenta pomniejszony o straty (1*10*4*3-5))		32,31
<b>7</b>	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1+2)		24,93
<b>8</b>	<b>Efekt mnożnikowy instrumentu (poz. 6/7*100%)</b>	<b>129,60</b>	
<b>9</b>	Środki zaangażowane i nie zwrócone w perspektywie 7 lat (straty plus koszty zarządzania) (poz. 2+5)		2,54
<b>10</b>	<b>Dźwignia finansowa kapitału prywatnego (pośredników finansowych i inwestorów)</b>	<b>1,0</b>	
<b>11</b>	<b>Dźwignia finansowa</b> na poziomie ostatecznego odbiorcy (poz. 10 x 3/100%)	<b>1,43</b>	

Źródło: opracowanie własne

# Priorytet inwestycyjny 4c

## Charakterystyka projektów

### Informacje wstępne

W priorytecie inwestycyjnym 4c zaplanowano wsparcie projektów polegających w szczególności na:

- głębokiej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych, obejmującej m.in.:
  - 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.
- budowie lub przebudowie jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji. Wsparcie w ramach priorytetu inwestycyjnego skierowane zostanie również na działania wspierające rozwój wysokosprawnego wytwarzania energii w skojarzeniu, w tym również w skali mikro. Przewiduje się realizację inwestycji z zakresu budowy lub rozbudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła oraz chłodu w kogeneracji w tym również z OZE. Możliwa jest również przebudowa jednostek wytwarzania ciepła, w wyniku której jednostki te zostaną zastąpione jednostkami wytwarzania energii w kogeneracji. Warto dodać, że dopuszczona jest pomoc inwestycyjna dla wysokosprawnych instalacji spalających paliwa kopalne pod warunkiem, że te instalacje nie zastępują urządzeń o niskiej emisji, a inne alternatywne rozwiązania byłyby mniej efektywne i bardziej emisyjne. Inwestycje kogeneracyjne będą mogły występować w koordynacji z modernizacją energetyczną budynków prowadząc łącznie do zmniejszenia zapotrzebowania na ciepło i energię elektryczną oraz chłód.
- budowie przyłączy do sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej dla jednostek wytwarzających energię elektryczną i ciepła w skojarzeniu (w celu zapewnienia kompleksowości wsparcia).

W ramach priorytetu wsparcie będzie skierowane do podmiotów sektora mieszkaniowego (wielorodzinnych budynków mieszkalnych) i budynków użyteczności publicznej jako sektorów, w których łącznie zanotowano największe zużycie energii.

### Rentowność projektów

#### **Inwestycje polegające na termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych**

Warto zwrócić uwagę na wyniki ankiety z 21 **beneficjentami działania 4.3 RPO WM 2007-2013** (wszystkich beneficjentów tego działania było 53). W próbie beneficjentów realizujących przedsięwzięcia termomodernizacyjne przeważały jednostki samorządu terytorialnego, których było 14. Poza tym, próba składała się z dwóch zakładów opieki zdrowotnej, jednego przedsiębiorstwa, jednej jednostki naukowej, jednej instytucji kultury oraz dwóch innych podmiotów. Zrealizowane (zakończone) projekty tych beneficjentów są w większości przypadków rentowne. Z badań wynika bowiem, że 9 z 15 zrealizowanych (zakończonych) projektów przynosi już przychody (rentowność na poziomie 60%). Według 6 respondentów projekt zdecydowanie nie generuje jeszcze przychodów.

W badaniu stwierdzono dużą niepewność co do rzeczywistej opłacalności zrealizowanych przedsięwzięć z zakresu termomodernizacji: aż 10 z 15 beneficjentów działania 4.3 „Ochrona powietrza, energetyka” RPO WM 2007-2013 (z zakresu termomodernizacji) nie potrafiło określić jaka może być prawdopodobna kwota przychodu lub oszczędności jakie uzyskają dzięki realizacji projektu w ciągu 5 lat od momentu jego zakończenia. Dwóch respondentów uznało, że prawdopodobny przychód wyniesie od 10 tys. zł do 50 tys. zł. Kolejnych trzech respondentów wskazało na kwotę przychodu z przedziału odpowiednio od 100 tys. zł do 250 tys. zł, od 250 tys. zł do 500 tys. zł i od 0,5 mln zł do 1 mln zł.

Spółród 21 respondentów będących beneficjentami działania 4.3 „Ochrona powietrza, energetyka” RPO WM 2007-2013 (z zakresu termomodernizacji budynku) 10 przewiduje, że pieniądze zainwestowane w projekt zwrócą się w przyszłości. Odsetek beneficjentów, którzy przewidują zwrot z inwestycji wynosi więc 48% (należy w tym miejscu zauważyć, że żaden z beneficjentów nie powiedział, że zainwestowane środki już się zwróciły). Sześciu respondentów uznało, że projekt zdecydowanie się nie zwróci bądź też, że raczej się nie zwróci. Beneficjenci pięciu projektów nie potrafili powiedzieć czy zainwestowane środki się zwrócą. Okres zwrotu jest dość zróżnicowany: trzy projekty mają się zwrócić w okresie od 5 do 10 lat, dwa projekty – po ponad 10 latach. Jeden z respondentów powiedział, że projekt zwróci się po 2-3 latach, a inny – po 4-5 latach.

Warto zwrócić uwagę na ocenę rentowności projektów z zakresu termomodernizacji budynków realizowanych przez **podmioty, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach działania 4.3 RPO WM 2007-2013**. W próbie, liczącej 54 podmioty, przeważały jednostki samorządu terytorialnego, których było 34. Poza tym, próba składała się z 9 zakładów opieki zdrowotnej, 8 jednostek naukowych, jednego przedsiębiorstwa, jednej organizacji pozarządowej i jednego innego podmiotu.

Jak wynika z przeprowadzonych badań większość (25 z 33) zrealizowanych projektów (mających zakres taki sam lub węższy w porównaniu do projektu, o którego dofinansowanie nieskutecznie się ubiegali w ramach RPO WM) generuje już przychody (korzyści finansowe w postaci przychodu, obniżenia dotychczasowych kosztów etc.). A zatem rentowność projektów zrealizowanych przez podmioty, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach działania 4.3 RPO WM 2007-2013 wynosi 76%. Prawdopodobna kwota przychodu (oszczędności) jakich osiem projektów ma przynieść w okresie 5 lat od momentu jego zakończenia nie przekracza 25 tys. zł. Pozostali respondenci wskazali różne, wyższe kwoty. Wielu respondentów, bo aż 19 (czyli 58%) nie umiało jednak wskazać kwoty prawdopodobnych przychodów.

Przedstawiciele wszystkich czterech podmiotów, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach działania 4.3 RPO WM 2007-2013 z zakresu termomodernizacji, a które są w trakcie realizacji swoich projektów uważają, że ich projekty mają potencjał do tego by generować przychody.

Większość, bo aż 30 z 48, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach działania 4.3 RPO WM 2007-2013 (a które podjęły się realizacji projektu lub planują jego realizację) przewiduje, że pieniądze zainwestowane w projekt zwrócą się (rentowność na poziomie 63%). 9 respondentów było przeciwnego zdania, a innych 9 nie potrafiło odpowiedzieć na to pytanie. Dość duża część respondentów (40%) miała też problemy z odpowiedzią na pytanie o to, kiedy zwróci się projekt. Najczęściej wskazywano na okres od 5 do 10 lat, nieco rzadziej – na okres wynoszący ponad 10 lat. Takich respondentów było odpowiednio 8 i 6. Czterech respondentów wskazało na okres krótszy niż 5 lat.

## Charakterystyka grup docelowych

### Informacje wstępne

#### Zestawienie głównych **grup beneficjentów**:

- JST, ich związki i stowarzyszenia;
- jednostki organizacyjne JST posiadające osobowość prawną;
- jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną;
- przedsiębiorstwa;
- zakłady opieki zdrowotnej (ZOZ);
- instytucje kultury;
- szkoły wyższe;
- spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, TBS-y;
- kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych;
- NGO;
- PGL Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne;
- podmiot, który wdraża instrumenty finansowe.



Zestawienie głównych **grup docelowych**:

- osoby i instytucje z województwa mazowieckiego;
- przedsiębiorstwa.

## **Inwestycje polegające na termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych**

### Dotychczasowe doświadczenia

Do podmiotów, które mają doświadczenia w zakresie realizacji inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków należą w szczególności jednostki samorządu terytorialnego i spółdzielnie mieszkaniowe. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego warto poddać odrębnym analizom inwestycje dotyczące termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i dotyczące termomodernizacji budynków mieszkalnych.

Inwestycję dotyczącą **termomodernizacji budynków użyteczności publicznej** realizowały w ciągu ostatnich 3 lat niemal 2 na 3 gminy. W 53 ze 158 gminach takiego przedsięwzięcia nie zrealizowano.

Koszt inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej był zróżnicowany. Respondenci najczęściej wybierali wartości z przedziałów mieszczących się w granicach od 51 tys. zł do 3 mln zł.

W finansowaniu siedmiu na dziesięć inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej wykorzystano środki własne gmin. 37% projektów finansowano z kredytu lub pożyczki z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, 26% – z dotacji z Programu Operacyjnego, a 25% – z dotacji z NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

Z 60 jednostek samorządu terytorialnego, które nie skorzystały z kredytu lub pożyczki większość (49) w ogóle nie ubiegała się o to źródło finansowania.

Inwestycję dotyczącą **termomodernizacji budynków mieszkalnych** realizowało w ciągu ostatnich 3 lat jedynie 11% gmin. Koszt tych przedsięwzięć był bardzo zróżnicowany. Trzy czwarte badanych gmin nie zrealizowało przedsięwzięcia polegającego na termomodernizacji budynków mieszkalnych.

W finansowaniu większości (15 z 17) inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków mieszkalnych wykorzystano środki własne gmin. Jedynie cztery dofinansowano kredytem lub pożyczką z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, a jedną – dotacją z tych funduszy.

Z 13 jednostek samorządu terytorialnego, które nie skorzystały z kredytu lub pożyczki aż 11 w ogóle nie ubiegało się o to źródło finansowania na sfinansowanie termomodernizacji budynków mieszkalnych.

Inwestycje z zakresu termomodernizacji budynku zrealizowała w ciągu ostatnich trzech lat ponad połowa (82 ze 153) badanych **spółdzielni mieszkaniowych z województwa mazowieckiego**. Większość (64) modernizacji dotyczyło więcej niż jednego budynku. Jedynie 19 projektów obejmowało tylko jeden budynek. Inwestycji z zakresu termomodernizacji w ciągu ostatnich trzech lat nie zrealizowało 67 badanych spółdzielni mieszkaniowych. Większość inwestycji nie była wpisana do lokalnego programu rewitalizacji. Najwięcej, bo aż 20 inwestycji z zakresu termomodernizacji kosztowało od 1 mln zł do 3 mln zł. Inwestycji kosztujących od 250 tys. do 500 tys. było 16, a inwestycji kosztujących od 0,5 mln zł do 1 mln zł – 14.

W finansowaniu większości (62 z 83) inwestycji spółdzielni mieszkaniowych z zakresu termomodernizacji budynków wykorzystano środki własne. Ponad połowę inwestycji (49) sfinansowano kredytem lub pożyczką z sektora bankowego. Zdecydowanie rzadsze były przypadki korzystania z kredytu lub pożyczki

z NFOŚiGW lub WFOŚiGW (13 inwestycji), dotacji z Programu Operacyjnego (4 inwestycje) czy dotacji z NFOŚiGW lub WFOŚiGW (2 inwestycje). Kilka inwestycji dofinansowano za pomocą premii termomodernizacyjnej.

Spośród 26 spółdzielni mieszkaniowych, które nie skorzystały z kredytu lub pożyczki (z sektora bankowego, spoza sektora bankowego czy z NFOŚiGW lub WFOŚiGW) na termomodernizację 20 spółdzielni w ogóle nie ubiegało się o dofinansowanie w takiej formie, najczęściej dlatego, że dysponowały wystarczającym kapitałem własnym. Jedynie cztery spółdzielnie mieszkaniowe ubiegały się o kredyt lub pożyczkę. Trzy z nich takie wsparcie otrzymało. Powodem nieotrzymania kredytu lub pożyczki jednej z nich był brak wiarygodności z uwagi na kondycję finansową.

#### Efekt deadweight

W przypadku podmiotów nieskutecznie ubiegających się o wsparcie w ramach RPO WM 2007-2013 (w zakresie przedsięwzięć związanych z termomodernizacją budynków) wartość efektu *deadweight* można oszacować na 72%. Jest to odsetek podmiotów aplikujących nieskutecznie, którzy zrealizowali projekt, są w trakcie jego realizacji bądź też planują realizację projektu w ciągu najbliższych 12 miesięcy. 17 z 54 projektów z zakresu termomodernizacji, o których dofinansowanie badane podmioty nieskutecznie się ubiegały w ramach RPO WM nie zostało zrealizowanych. 13 zostało zrealizowanych częściowo, czyli w zakresie węższym aniżeli założony we wniosku o dofinansowanie. 20 przedsięwzięć zostało zrealizowanych w takim zakresie jak założony we wniosku o dofinansowanie. Spośród tych projektów, które nie zostały zrealizowane 11 jest planowanych do realizacji, z tym, że większość z nich będzie realizowana w terminie przekraczającym 12 miesięcy. Dofinansowanie kilku projektów planowanych do realizacji ma pochodzić ze środków unijnych. Zapytani o to dlaczego nie zdecydowali się na skorzystanie z kredytu lub pożyczki wskazywali najczęściej na niechęć do kolejnych zobowiązań i zbyt wysokie oprocentowanie kredytów lub pożyczek. Pojedynczy respondenci wskazywali również na zbyt duże ryzyko z jakim wiąże się zaciąganie kredytów lub pożyczek, oczekiwanie na dotacje, nieprowadzenie działalności komercyjnej, brak możliwości spłaty kredytu, pojawienie się innych kierunków inwestowania. Spośród 11 projektów 6 przedsięwzięć będzie miało całkowitą wartość od 1 do 3 mln zł.

21 z 33 projektów, które są realizowane zostało sfinansowane ze środków własnych. W finansowaniu pięciu zrealizowanych przedsięwzięć korzystano z kredytu lub pożyczki z sektora bankowego, a w finansowaniu czterech – z kredytu lub pożyczki spoza sektora bankowego. Aż 9 respondentów wskazało na dotację lub pożyczkę z WFOŚiGW w Warszawie. Ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska skorzystały 4 podmioty. Nieliczni respondenci wskazywali też na takie źródła, jak dotacja samorządu Województwa Mazowieckiego czy dofinansowanie zarządu powiatu. Odsetek kosztów projektu, który został sfinansowany z kredytu lub pożyczki był bardzo zróżnicowany. Połowa podmiotów, które nie skorzystały z kredytu lub pożyczki nie miały takiej potrzeby. Pozostali respondenci zapytani o to dlaczego nie korzystali z kredytu wskazywali na różne przyczyny, m.in. na zbyt wysokie oprocentowanie kredytów lub pożyczek.

Z kolei w przypadku beneficjentów działania 4.3 (w zakresie przedsięwzięć związanych z termomodernizacją budynków) wartość efektu *deadweight* można oszacować na 38%. Odsetek beneficjentów, którzy w sytuacji braku uzyskania dofinansowania zrealizowaliby swój projekt (w takim samym zakresie lub mniejszym zakresie) jest zatem dość istotny.

#### Plany inwestycyjne

Ponad połowa (57%) gmin zamierza w ciągu najbliższych 3 lat podjąć działania z zakresu **termomodernizacji budynków użyteczności publicznej**. Co czwarta gmina nie planuje takich przedsięwzięć. Ci przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, którzy nie planują realizacji inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej zostali zapytani o powody braku zainteresowania takimi przedsięwzięciami. Zdecydowana większość, bo aż 25 z 29 respondentów odpowiedziało, że powodem tego jest brak potrzeby.

Najczęstszym źródłem finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej ma być dotacja z programu operacyjnego. Tę odpowiedź wybrało dwóch na trzech przedstawicieli gmin. Nieco mniejsza liczba respondentów (55 z 90) wskazała na środki własne. Istotna część respondentów wskazała też na kredyt, pożyczkę lub dotację z NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zapytano o to, jaki wpływ na dokonanie inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej będzie miało ewentualne nieuzyskanie wsparcia dotacyjnego. Większość (47 z 70) odpowiedziała, że odłożą inwestycję w czasie. 18 gmin ma ograniczyć skalę inwestycji, a 12 – zrezygnować z inwestycji. Jedynie jeden respondent powiedział, że nieuzyskanie wsparcia nie będzie miało wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji.

Gminy, które nie planują finansowania działań inwestycyjnych z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej środkami z kredytu lub pożyczki bankowej tłumaczą to najczęściej trzema czynnikami: brakiem możliwości finansowych do zaciągania kredytów lub pożyczek, zbyt wysokim oprocentowaniem kredytów lub pożyczek oraz zbyt dużym ryzykiem, z jakim wiąże się zaciąganie kredytów lub pożyczek.

Jedynie 13% gmin zamierza w ciągu najbliższych 3 lat podjąć działania z zakresu **termomodernizacji budynków mieszkalnych**. Niemal 60% gmin nie planuje takich przedsięwzięć. Ci przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, którzy nie planują realizacji inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej zostali zapytani o powody braku zainteresowania takimi przedsięwzięciami. 45 z 84 respondentów odpowiedziało, że powodem tego jest brak potrzeby, a 25 – brak środków finansowych. Respondenci zwracali też uwagę na to, że reprezentowana przez nich gmina nie ma własnych budynków mieszkalnych, jest małe zapotrzebowanie bądź, że nie jest to zadanie własne gminy.

W finansowaniu 12 z 20 projektów mają uczestniczyć środki własne. Poza tym, najczęstszym źródłem finansowania inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej ma być dotacja z programu operacyjnego. Ten wariant wybrało 10 respondentów. Mniejsza część respondentów wskazała też na dotację, kredyt lub pożyczkę z NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zapytano o to, jaki wpływ na dokonanie inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków mieszkalnych będzie miało ewentualne nieuzyskanie wsparcia dotacyjnego. Większość (9 z 14) odpowiedziała, że odłożą inwestycję w czasie. 3 gminy mają zrezygnować z inwestycji, a 2 – ograniczyć skalę inwestycji. Zaledwie w jednym przypadku nieuzyskanie dotacji nie będzie miało żadnego wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji.

Gminy, które nie planują finansowania działań inwestycyjnych z zakresu termomodernizacji budynków mieszkalnych środkami z kredytu lub pożyczki bankowej tłumaczą to najczęściej trzema czynnikami: brakiem możliwości finansowych do zaciągania kredytów lub pożyczek, brakiem potrzeby (jednostki dysponują wystarczającymi środkami własnymi) i zbyt dużym ryzykiem, z jakim wiąże się zaciąganie kredytów lub pożyczek.

W ciągu najbliższych trzech lat 66 ze 154 spółdzielni mieszkaniowych zamierza podjąć działania z zakresu **termomodernizacji budynków**. 30 projektów nie zostanie z pewnością wpisane do programu rewitalizacji. Ok. połowy badanych spółdzielni nie zamierza zrealizować takiej inwestycji. Większość podmiotów, które nie planują realizacji żadnej z inwestycji z zakresu termomodernizacji (lub budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji) jako powód tego stanu rzeczy wymieniło brak potrzeby. Takiej odpowiedzi udzieliło 55 na 71, czyli 77% przedstawicieli spółdzielni mieszkaniowych.

W finansowaniu większości planowanych projektów (44 inwestycji z 66) spółdzielni mieszkaniowych z zakresu termomodernizacji mają zostać wykorzystane środki własne. W finansowaniu 31 projektów ma być wykorzystany kredyt lub pożyczka z sektora bankowego, w finansowaniu 11 projektów – dotacja z

Programu Operacyjnego, a w finansowaniu 10 projektów – kredyt lub pożyczka z NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

W przypadku, gdy inwestycja nie uzyska wsparcia dotacyjnego 6 z 13 spółdzielni zrezygnuje z projektu. W 5 przypadkach spółdzielnie odłożą inwestycję w czasie, w 4 ograniczą skalę inwestycji. Jedynie w jednym przypadku nieuzyskanie dotacji nie będzie miało żadnego wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji.

### **Inwestycje z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji**

#### Dotychczasowe doświadczenia

Do podmiotów, które mają doświadczenie w zakresie realizacji inwestycji z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji należą m.in. jednostki samorządu terytorialnego i spółdzielnie mieszkaniowe i przedsiębiorstwa.

**Inwestycję dotyczącą budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji realizował w ciągu ostatnich 3 lat jedynie 1% badanych jednostek samorządu terytorialnego (dwie spośród 158 gmin).** W jednym przypadku inwestycja była finansowana z pożyczki.

**Inwestycje z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji zrealizowało w ciągu ostatnich trzech lat jedynie 5 spośród 153 badanych spółdzielni mieszkaniowych.** Wszystkie zrealizowane przedsięwzięcia dotyczyły elektrociepłowni generującej energię dla więcej niż jednego budynku. Koszt inwestycji z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji był dość zróżnicowany. Dwie inwestycje kosztowały od 0,5 mln zł do 1 mln zł, a pozostałe 3 odpowiednio – od 51 do 100 tys. zł, od 101 tys. zł do 250 tys. zł i od 1 mln zł do 3 mln zł.

Cztery z 5 inwestycji spółdzielni mieszkaniowych z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji zostały sfinansowane kredytem lub pożyczką z sektora bankowego. W 3 z 5 inwestycji wykorzystano również środki własne.

Spółdzielnia mieszkaniowa, która nie skorzystała z kredytu lub pożyczki (z sektora bankowego, spoza sektora bankowego czy z NFOŚiGW lub WFOŚiGW) na dofinansowanie inwestycji z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji w ogóle nie ubiegała się o dofinansowanie w takiej formie – dysponowała wystarczającym kapitałem własnym.

Inwestycję z zakresu **budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji** zrealizowało w ciągu ostatnich trzech lat sześciu z 71 zbadanych przedsiębiorców z działu 35 PKD. Pięć z tych inwestycji nie zostało jeszcze zakończonych. Koszt zrealizowanych inwestycji był bardzo zróżnicowany. Koszt dwóch zrealizowanych inwestycji wynosił od 10 mln zł do 50 mln zł. Koszt kolejnych trzech inwestycji wynosił odpowiednio od 1 mln zł do 3 mln zł, od 3 mln zł do 5 mln zł i powyżej 50 mln zł.

W finansowaniu niemal wszystkich inwestycji (5 z 6) z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji zostały wykorzystane środki własne przedsiębiorców. Udział środków własnych w całkowitym koszcie inwestycji w przypadku trzech inwestycji nie przekraczał 30%. W jednym przypadku inwestycja została zrealizowana w całości ze środków własnych. Kredyt lub pożyczka z sektora bankowego została wykorzystana do sfinansowania 4 inwestycji. Cztery przedsięwzięcia były dofinansowane jednym ze źródeł: kredytem lub pożyczką z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, pożyczką od instytucji spoza sektora bankowego (np. funduszu pożyczkowego), dotacją z Programu Operacyjnego lub dotacją z NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

Dwóch przedsiębiorców, którzy nie skorzystali z kredytu lub pożyczki do sfinansowania inwestycji z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji nie ubiegało się o uzyskanie tej formy wsparcia.

**Warto dodać, że inwestycję z zakresu budowy przyłączy do sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej dla jednostek wytwarzających energię elektryczną i ciepła w skojarzeniu zrealizowało w ciągu ostatnich trzech lat czterech zbadanych przedsiębiorców z działu 35 PKD.** Trzy z tych inwestycji nie zostały jeszcze zakończone. Koszt jednej ze zrealizowanych inwestycji z budowy przyłączy do sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej dla jednostek wytwarzających energię elektryczną i ciepła w skojarzeniu wynosił od 25 tys. zł do 50 tys. zł, a drugiej – od 250 tys. zł do 500 tys. zł.

W finansowaniu większości inwestycji (3 z 4) z zakresu budowy przyłączy do sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej dla jednostek wytwarzających energię elektryczną i ciepła w skojarzeniu zostały wykorzystane środki własne przedsiębiorców. Udział środków własnych w całkowitym koszcie jednej z inwestycji wynosił od 21 do 30%. Jedna inwestycja była sfinansowana kredytem lub pożyczką z sektora bankowego.

Trzech przedsiębiorców, którzy nie skorzystali z kredytu lub pożyczki do sfinansowania inwestycji z zakresu budowy przyłączy do sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej dla jednostek wytwarzających energię elektryczną i ciepła w skojarzeniu nie ubiegało się o uzyskanie tej formy wsparcia.

#### Plany inwestycyjne

Jedynie 4% (7 ze 157) gmin zamierza w ciągu najbliższych 3 lat podjąć działania z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji. Aż 72% gmin nie planuje takich przedsięwzięć. Ci przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, którzy nie planują realizacji inwestycji z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji zostali zapytani o powody braku zainteresowania takimi przedsięwzięciami. 62 ze 105 respondentów odpowiedziało, że powodem tego jest brak potrzeby, a 18 – brak środków finansowych. Respondenci zwracali uwagę na to, że w gminie nie ma elektrociepłowni lub że nie jest to zadanie własne gminy.

Pięć z 7 inwestycji gmin z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji ma zostać zrealizowana z dotacji z programu operacyjnego. Respondenci wskazywali też na środki własne gminy, a także na dotację, kredyt lub pożyczkę z NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zapytano o to, jaki wpływ na dokonanie inwestycji z budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji będzie miało ewentualne nieuzyskanie wsparcia dotacyjnego. Większość (4 z 6) odpowiedziało, że odłożą inwestycję w czasie. Jedna gmina ograniczyłaby wtedy skalę inwestycji.

Jedynie 6 ze 154 spółdzielni mieszkaniowych zamierza w ciągu trzech najbliższych lat zrealizować działania z zakresu budowy lub przebudowy elektrociepłowni generującej energię tylko dla jednego budynku. 138 spółdzielni nie jest zainteresowana taką inwestycją. Z kolei działaniami z zakresu budowy lub przebudowy elektrociepłowni generującej energię dla więcej niż jednego budynku zainteresowanych jest 5 ze 154 spółdzielni. W jednym przypadku projekt zostanie wpisany do programu rewitalizacji. 142 spółdzielni nie planuje takiej inwestycji.

W finansowaniu 6 projektów spółdzielni mieszkaniowych z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji mają zostać wykorzystane środki własne. Innymi źródłami finansowania będą kredyt lub pożyczka z sektora bankowego, kredyt lub pożyczka z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, dotacja z Programu Operacyjnego, dotacja z NFOŚiGW lub WFOŚiGW oraz pożyczka od instytucji spoza sektora bankowego.

W przypadku, gdy inwestycja nie uzyska wsparcia dotacyjnego dwie z trzech spółdzielni zrezygnują z inwestycji. Jedna odłoży inwestycję w czasie.

11 z 71 przedsiębiorców z działu 35 PKD planuje w ciągu najbliższych trzech lat podjęcie działań dotyczących budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji.

Zdecydowana większość przedsiębiorców, którzy w ciągu najbliższych trzech lat planują podjęcie działań z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji chce w ich realizacji wykorzystać środki własne. Takie plany ma 8 z 11 ankietowanych. Duży jest także udział przedsiębiorców planujących uzyskać dotację z regionalnego programu operacyjnego: takie wsparcie zamierza uzyskać 6 firm. 5 przedsiębiorców planuje uzyskać kredyt lub pożyczkę z sektora bankowego, 4 – dotację z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, 4 – kredyt lub pożyczkę dofinansowaną z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, a jeden – pożyczkę od instytucji spoza sektora bankowego (np. funduszu pożyczkowego). Jeden z przedsiębiorców chce zrealizować działanie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przedsiębiorców, którzy nie planują finansowania działań inwestycyjnych z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji środkami z kredytu lub pożyczki bankowej zapytano o powody braku zainteresowania tą formą wsparcia. Respondenci wskazywali najczęściej na zbyt duże ryzyko z jakim wiąże się zaciąganie kredytów lub pożyczek, zbyt wysokie oprocentowanie kredytów lub pożyczek lub – nieco rzadziej – brak potrzeby (dysponowanie wystarczającymi środkami własnymi). Wskazywano też na brak przekonania o możliwości uzyskania kredytu lub pożyczki, zbyt wysokie wymagania dotyczące zabezpieczenia kredytu lub pożyczek, brak zaufania do instytucji udzielających kredyty lub pożyczki i zbyt skomplikowane procedury ubiegania się o kredyt lub pożyczkę.

Jedynie 1 z 8 respondentów, którzy nie uzyskaliby wsparcia dotacyjnego uznał, że nieuzyskanie dotacji nie będzie miało żadnego wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji. Pozostałych pięciu przedsiębiorców twierdziło, że odłoży inwestycję w czasie lub ograniczy skalę inwestycji, a trzech – że ograniczy skalę inwestycji. Jeden respondent zrezygnowałby z przedsięwzięcia.

### **11 z 71 przedsiębiorców z działu 35 PKD planuje w ciągu najbliższych trzech lat podjęcie działań dotyczących budowy przyłączy do sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej dla jednostek wytwarzających energię elektryczną i ciepła w skojarzeniu.**

Zdecydowana większość przedsiębiorców, którzy w ciągu najbliższych trzech lat planuje podjęcie działań dotyczących budowy przyłączy do sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej dla jednostek wytwarzających energię elektryczną i ciepła w skojarzeniu chce w ich realizacji wykorzystać środki własne. Takie plany ma 10 z 11 ankietowanych. Duży jest także udział przedsiębiorców planujących uzyskać dotację z regionalnego programu operacyjnego: takie wsparcie zamierza uzyskać 5 firm. 6 przedsiębiorców planuje uzyskać kredyt lub pożyczkę z sektora bankowego, 4 – dotację z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, 4 – kredyt lub pożyczkę dofinansowaną z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, a jeden – pożyczkę od instytucji spoza sektora bankowego (np. funduszu pożyczkowego). Jeden z przedsiębiorców chce zrealizować działanie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przedsiębiorców, którzy nie planują finansowania działań inwestycyjnych z zakresu budowy przyłączy do sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej dla jednostek wytwarzających energię elektryczną i ciepła w skojarzeniu środkami z kredytu lub pożyczki bankowej zapytano o powody braku zainteresowania tą formą wsparcia. Respondenci wskazywali najczęściej na brak potrzeby. Tego zdania było 3 z 5 respondentów, którzy uznali, że dysponują wystarczającymi środkami własnymi. Pozostali wskazywali na: zbyt duże ryzyko z jakim wiąże się zaciąganie kredytów lub pożyczek, brak przekonania o możliwości uzyskania kredytu lub pożyczki, zbyt wysokie oprocentowanie kredytów lub pożyczek, zbyt wysokie wymagania dotyczące zabezpieczenia kredytu lub pożyczki, brak zaufania do instytucji udzielających kredyty lub pożyczki, zbyt skomplikowane procedury ubiegania się o kredyt lub pożyczkę.

Jedynie 1 z 7 respondentów z działu 35 PKD, którzy nie uzyskaliby wsparcia dotacyjnego uznał, że nieuzyskanie dotacji nie będzie miało żadnego wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji. Pozostałych pięciu twierdziło, że odłożą inwestycję w czasie lub ograniczą skalę inwestycji, a dwóch – że ograniczy skalę inwestycji. Jeden respondent zrezygnowałby z przedsięwzięcia.

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

Informacje o preferencjach potencjalnych odbiorców co do warunków oferowanego wsparcia w zakresie poziomu wsparcia zawarte są w tabeli.

**Tabela 33. Preferencje respondentów dotyczące wysokości pożyczki lub kredytu**

Rodzaj beneficjenta	Preferencje respondentów dotyczące wysokości pożyczki lub kredytu
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa jednostek kogeneracyjnych)</b>	Dwóch z 7 przedsiębiorców, których chce się ubiegać o kredyt lub pożyczkę uznało, że wysokość tego kredytu lub pożyczki wyniesie od 5 mln zł do 10 mln zł. Pozostałych trzech respondentów wskazało, że kwota kredytu wyniesie odpowiednio: od 3 do 5 mln zł, od 10 do 50 mln zł i powyżej 50 mln zł. Udział środków własnych przedsiębiorstwa (środków nie pochodzących z kredytu lub pożyczki lub dotacji etc.) w całkowitym koszcie inwestycji w 2 przypadkach będzie wynosił od 10% do 20%, w trzech – od 21 do 30% i po jednym – od 31% do 40% i od 51% do 60%.
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa przyłączy)</b>	Przedsiębiorcy, którzy chcą się ubiegać o kredyt lub pożyczkę wybierali różne warianty wysokości tego kredytu: z przedziałów od 250 tys. zł do ponad 50 mln zł. Udział środków własnych przedsiębiorstwa (środków nie pochodzących z kredytu lub pożyczki lub dotacji etc.) w całkowitym koszcie inwestycji w trzech przypadkach będzie wynosił od 10% do 20%, w trzech – od 21% do 30% i w trzech – od 51% do 60%.
<b>Jednostki samorządu terytorialnego (termomodernizacja budynków użyteczności publicznej)</b>	Co 4 respondent nie potrafił określić. Kwota pożyczki lub kredytu o jaką gmina się będzie ubiegać na inwestycję wynosi najczęściej od 101 tys. zł do 250 tys. zł. Jedynie 3 respondentów wskazało kwotę wyższą niż 1 mln zł. Udział środków własnych ma być dość zróżnicowany, najczęściej jednak ma wynosić od 21% do 30%. Trzech na dziesięciu nie potrafiło określić udziału środków własnych.
<b>Spółdzielnie mieszkaniowe (termomodernizacja budynku)</b>	Respondenci podawali różne kwoty, najczęściej był to przedział od 0,5 mln do 1 mln zł, a nieco rzadziej – od 250 tys. zł do 500 tys. zł, od 1 mln zł do 3 mln zł i od 101 tys. zł do 250 tys. zł. Udział własny środków własnych ma być bardzo zróżnicowany – w największej liczbie przypadków będzie on wynosił od 10% do 20% (10 inwestycji z 30), ale respondenci wskazywali nawet udział w granicach od 81% do 90%.
<b>Spółdzielnie mieszkaniowe (kogeneracja)</b>	Dwóch respondentów podało przedział od 0,5 mln do 1 mln zł, a po jednym – od 25 tys. zł do 50 tys. zł i od 250 tys. zł do 500 tys. zł.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Informacje o preferencjach potencjalnych odbiorców co do warunków oferowanego wsparcia w zakresie oprocentowania zawarte są w tabeli.

**Tabela 34. Preferencje respondentów dotyczące oprocentowania kredytu lub pożyczki według wyników badań ankietowych**

Rodzaj beneficjenta	Preferencje respondentów dotyczące oprocentowania kredytu lub pożyczki
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa jednostek kogeneracyjnych)</b>	Według czterech z 11 przedsiębiorców maksymalne oprocentowanie kredytu lub pożyczki na realizację inwestycji jakie byliby w stanie zaakceptować wynosi 5%. Maksymalne oprocentowanie na poziomie 1% wskazało dwóch respondentów. Również dwóch przedsiębiorców wybrało wariant 3%. Po jednym z przedsiębiorców zaakceptowałoby oprocentowanie 4% i 9%.

<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa przyłączy)</b>	Według czterech z 11 przedsiębiorców maksymalne oprocentowanie kredytu lub pożyczki na realizację inwestycji jakie byłoby w stanie zaakceptować wynosi 5%, a według dwóch – 3%. Po jednym z przedsiębiorców zaakceptowałoby oprocentowanie 4% i 9%.
<b>Jednostki samorządu terytorialnego (termomodernizacja budynków użyteczności publicznej)</b>	Zdecydowana większość (68 z 90) przedstawicieli gmin nie potrafiła wskazać maksymalnego oprocentowania kredytu lub pożyczki na realizację inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej jakie byłoby w stanie zaakceptować. Najwięcej osób wskazało na oprocentowanie w wysokości 3%, choć tylko nieco mniejsza liczba respondentów wskazała 1% lub 2%.
<b>Spółdzielnie mieszkaniowe (termomodernizacja budynku)</b>	Dla największej liczby respondentów: 4% lub 5%. Niemal połowa z 66 ankietowanych nie potrafiła jednak wskazać maksymalnego oprocentowania.
<b>Spółdzielnie mieszkaniowe (kogeneracja)</b>	Najczęściej 5%. 38% ankietowanych nie potrafiła jednak wskazać maksymalnego oprocentowania.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Informacje o preferencjach potencjalnych odbiorców co do warunków oferowanego wsparcia w zakresie czasu, na jaki byłby udzielany kredyt zawarte są w tabeli.

**Tabela 35. Preferencje respondentów dotyczące czasu, na jaki byłby udzielany kredyt lub pożyczka według wyników badań ankietowych**

Rodzaj beneficjenta	referencje respondentów dotyczące czasu na jaki byłby udzielany kredyt lub pożyczka
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa jednostek kogeneracyjnych)</b>	Dla największej liczby respondentów 15 lat, dla nieco mniejszej grupy – 10 lat.
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa przyłączy)</b>	10 lat lub 15 lat.
<b>Jednostki samorządu terytorialnego (termomodernizacja budynków użyteczności publicznej)</b>	Zdecydowana większość nie potrafiła odpowiedzieć na to pytanie. Pozostali wybierali najczęściej 10 lat, nieco rzadziej – 5 lat
<b>Spółdzielnie mieszkaniowe (termomodernizacja budynku)</b>	10 lat
<b>Spółdzielnie mieszkaniowe (kogeneracja)</b>	10 lat

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Informacje o preferencjach potencjalnych odbiorców co do warunków oferowanego wsparcia w zakresie okresu karencji zawarte są w tabeli.

**Tabela 36. Preferencje respondentów dotyczące okresu karencji według wyników badań ankietowych**

Rodzaj beneficjenta	Preferencje respondentów dotyczące okresu karencji
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa jednostek kogeneracyjnych)</b>	12 i 24 miesięcy
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa przyłączy)</b>	24 i 12 miesięcy
<b>Jednostki samorządu terytorialnego (termomodernizacja budynków użyteczności publicznej)</b>	Zdecydowana większość respondentów nie potrafiła odpowiedzieć na to pytanie. Pozostali najczęściej wybierali 12 miesięcy
<b>Spółdzielnie mieszkaniowe (termomodernizacja budynku)</b>	12 miesięcy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych



Informacje o preferencjach potencjalnych odbiorców co do warunków oferowanego wsparcia w zakresie rodzaju zabezpieczenia zawarte są w tabeli.

**Tabela 37. Preferencje respondentów dotyczące zabezpieczenia kredytu lub pożyczki według wyników badań ankietowych**

Rodzaj beneficjenta	Preferencje respondentów dotyczące zabezpieczenia kredytu lub pożyczki
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa jednostek kogeneracyjnych)</b>	Dla 6 z 11 respondentów optymalnym rodzajem zabezpieczeń kredytu lub pożyczki byłaby hipoteka, a dla 5 – weksel <i>in blanco</i> . Dla 3 respondentów optymalnym zabezpieczeniem byłoby poręczenie osoby prawnej (np. banku, firmy, towarzystwa ubezpieczeniowego), a dla dwóch – zastaw.
<b>Przedsiębiorstwa z działu 35 PKD (budowa przyłączy)</b>	Dla 5 z 11 respondentów optymalnym rodzajem zabezpieczeń kredytu lub pożyczki byłaby hipoteka. Również dla 5 z nich takim zabezpieczeniem jest weksel <i>in blanco</i> . Dla 3 respondentów optymalnym zabezpieczeniem byłoby poręczenie osoby prawnej (np. banku, firmy, towarzystwa ubezpieczeniowego), a dla dwóch – zastaw.
<b>Jednostki samorządu terytorialnego (termomodernizacja budynków użyteczności publicznej)</b>	Niemal połowa respondentów nie potrafiła odpowiedzieć na to pytanie. Dla pozostałych: weksel <i>in blanco</i> .
<b>Spółdzielnie mieszkaniowe (termomodernizacja budynku)</b>	Dla największej liczby respondentów: blokada środków na rachunku bankowym, hipoteka i poręczenie osoby prawnej (np. banku, firmy).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

## STRATEGIA INWESTYCYJNA

### Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

#### Inwestycje polegające na głębokiej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych

Argumenty **za stosowaniem instrumentów finansowych** w obszarze termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych:

- **Potencjalna rentowność projektów.** Termomodernizacja budynków wiąże się z poniesieniem kosztów finansowych, które dopiero w przyszłości będą przynosić efekty w postaci oszczędności eksploatacyjnych<sup>226</sup>. Zaoszczędzone środki na kosztach utrzymania mogą zostać przeznaczone na spłatę rat kredytu lub pożyczki<sup>227</sup>. Występują tu korzyści dwojakiego rodzaju – osiągnięciu określonego efektu ekologicznego towarzyszy wymierny efekt ekonomiczny<sup>228</sup>.

<sup>226</sup> R. Stachniewicz, *Metody oceny efektywnej grubości docieplania ścian zewnętrznych*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2012, nr 3, s. 103.

<sup>227</sup> Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.; Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014-2020, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki.

<sup>228</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

Działania ukierunkowane na efektywniejsze korzystanie z zasobów, w tym wzrost efektywności energetycznej znajdują się zatem w interesie beneficjenta<sup>229</sup>.

- **Opłacalność zrealizowanych już inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków potwierdzona przez beneficjentów działania 4.3 (głównie jednostek samorządu terytorialnego).** 9 z 15 beneficjentów (60%) uznało, że projekt generuje już przychody. Należy jednak jednocześnie zauważyć, że stosunkowo duża liczba respondentów (6 z 15) stwierdziła, że projekt zdecydowanie nie generuje jeszcze przychodów.
- **Przewidywana rentowność inwestycji spółdzielni mieszkaniowych z zakresu termomodernizacji budynków.** Aż 63 z 83 (76%) inwestycji spółdzielni mieszkaniowych z zakresu termomodernizacji ma się zwrócić w przyszłości.
- **Przewidywana rentowność inwestycji jednostek samorządu terytorialnego z zakresu termomodernizacji budynków.** Według 60% przedstawicieli samorządów termomodernizacja budynku użyteczności publicznej zwróci się. W przypadku budynków mieszkalnych zwrócić ma się 9 z 17 inwestycji.
- **Ponad połowa (57%) gmin zamierza w ciągu najbliższych 3 lat podjąć działania z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej.** Co czwarta gmina nie planuje takich przedsięwzięć. Może to wynikać z tego, że jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały już wiele inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków, na co zwrócono uwagę podczas wywiadu grupowego z przedstawicielami tych jednostek oraz wywiadu z pracownikiem WFOŚiGW w Warszawie (potwierdzają to wyniki badań ilościowych, według których w ciągu ostatnich 3 lat niemal 2/3 badanych gmin dokonało modernizacji budynków użyteczności publicznej). Potrzeby z zakresu termomodernizacji są – jak można zakładać na podstawie wywiadu grupowego – bardzo zróżnicowane w poszczególnych gminach. Część gmin zmodernizowała już większość budynków, w niektórych gminach pozostały do zmodernizowania jedynie mniejsze obiekty, a w jeszcze innych dość duża liczba obiektów wymaga takiej inwestycji. Potrzeby w tym zakresie mogą również wynikać np. z przejmowania nowych obiektów czy też powiększania istniejących w związku z rosnącą liczbą mieszkańców.
- **Respondenci wywiadu grupowego zauważyli, że większe zainteresowanie inwestycjami dotyczącymi efektywności energetycznej budynków mogą wykazywać spółdzielnie mieszkaniowe.**
- **Pozytywne opinie jednego z respondentów wsparcia zwrotnego w ramach inicjatywy JESSICA.**
- **Mała liczba „trudnych” pożyczek na co zwracano uwagę w badaniach jakościowych.**

Argumenty przeciwko stosowaniu instrumentów finansowych w obszarze termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych:

- **Niepewność związana z rentownością** (możliwością nieosiągnięcia planowanego poziomu oszczędności w zużyciu energii elektrycznej lub ciepłej)<sup>230</sup>. 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 termomodernizację<sup>231</sup>. Rentowność tego typu inwestycji zależy od wielu czynników, takich jak stan wyjściowy budynku, koszty ogrzewania czy zapotrzebowanie na energię<sup>232</sup>. Szczegółowa analiza efektywności możliwych do wykonania zabiegów termomodernizacyjnych (oprócz samej analizy energetycznej stanu istniejącego) wykonywana jest w audytach energetycznych<sup>233</sup>.

<sup>229</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>230</sup> 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.

<sup>231</sup> Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014-2020, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki.

<sup>232</sup> 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>.

<sup>233</sup> R. Stachniewicz, *Metody oceny efektywnej grubości docieplania ścian zewnętrznych*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2012, nr 3, s. 103.

- **Skłonność wielu potencjalnych inwestorów (spółdzielni mieszkaniowych, jednostek samorządu terytorialnego) do odłożenia inwestycji w czasie, ograniczenia jej skali lub rezygnacji z przedsięwzięcia w przypadku braku wsparcia dotacyjnego.**
- **Długi okres zwrotu.** Respondenci badań ilościowych zapytani o okres zwrotu inwestycji polegających na termomodernizacji budynków wskazywali najczęściej najdłuższe okresy. W przypadku 63 inwestycji spółdzielni z zakresu termomodernizacji, których koszt ma się zwrócić większość (bo aż 41) ma mieć długi okres zwrotu – ponad 5 lat. W takim samym okresie ma się zwrócić 23 z 60 inwestycji samorządów w termomodernizację budynków użyteczności publicznej i 4 z 9 inwestycji samorządów w termomodernizację budynków mieszkalnych. Podczas wywiadu grupowego z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego respondenci zwracali uwagę, że inwestycje mogą mieć – zgodnie z audytami energetycznymi – okres zwrotu wynoszący nawet 15-17 lat. Niekoniecznie jednak 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 społecznym.
- **Występowanie ryzyk związanych z długotrwałą procedurą opracowania audytów energetycznych lub projektów budowlanych, uzyskaniem pozwoleń na budowę bądź innych decyzji administracyjnych**<sup>234</sup>. 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 wykonawcy<sup>235</sup>. Poza tym, bieżąca sytuacja gospodarcza czy też sytuacja na rynku budowlanym może powodować zmiany cen i dostępności usług i materiałów budowlanych<sup>236</sup>. 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<sup>237</sup>.
- **Wśród beneficjentów priorytetu inwestycyjnego znajdują się podmioty o ograniczonej zdolności kredytowej** (wiele jednostek samorządu terytorialnego zbliżyło się do poziomu zadłużenia uniemożliwiającego zaciągnięcie kolejnych zobowiązań). Podmioty te mogą mieć stosunkowo mały potencjał do wzięcia pożyczki, nawet o preferencyjnym charakterze<sup>238</sup>. Na to, że jednostki samorządu terytorialnego mają wysoki poziom zadłużenia zwrócono uwagę podczas wywiadów. Pożyczki są akceptowane przy innych inwestycjach, które można określić jako te „pierwszej potrzeby” (np. z zakresu sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej). Inwestycje z zakresu termomodernizacji będą raczej odkładane.
- 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. Możliwość uzyskania np. dotacji w wysokości 30% mobilizuje mieszkańców, którzy domagają się od samorządowców realizacji zadania i wykorzystania „darmowych” środków do sfinansowania (choćby częściowego) jego realizacji.
- **Dostępność innych, alternatywnych źródeł wsparcia finansowego na realizację projektów z zakresu efektywności energetycznej w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym.** 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 Warszawie) lub mieszanej (NFOŚiGW GIS). Bogatą ofertę

<sup>234</sup> Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

<sup>235</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>236</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>237</sup> Strategia modernizacji budynków: mapa drogowa 2050, Kraków 2014, <http://www.renowacja2050.pl/files/raport.pdf>.

<sup>238</sup> Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

dofinansowania komercyjnego ma także Bank Ochrony Środowiska. Innym źródłem wsparcia może być ponadto premia termomodernizacyjna.

- **Potrzeba sprawnego wdrażania programu i osiągnięcia założonych wskaźników wymaga rezygnacji z konkurowaniem ze wsparciem inwestycji z innych źródeł<sup>239</sup>.**

Oczywiście wszystkie inwestycje z zakresu termomodernizacji budynków powinny wynikać z audytów energetycznych, na podstawie których określony zostanie ekonomicznie uzasadniony zakres interwencji<sup>240</sup>.

W przypadku termomodernizacji budynków mieszkalnych stosowane będą preferencyjne pożyczki z możliwością ich umorzenia (lub ewentualnie dotacją). Podstawowym argumentem za zastosowaniem instrumentu finansowego jest potencjalna rentowność projektów (określana w poszczególnych przypadkach w audytach energetycznych), stwierdzona również podczas badań ilościowych. W odniesieniu do inwestycji realizowanych przez samorządy polegających na termomodernizacji budynków użyteczności publicznej proponujemy zastosowanie dotacji. O wyłączeniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego z zakresu stosowania instrumentów finansowych przesądza fakt, że wiele samorządów zbliżyło się do poziomu zadłużenia uniemożliwiającego zaciąganie kolejnych zobowiązań. Gminy mogłyby odkładać lub rezygnować z tego typu inwestycji. Na taką możliwość wskazują wyniki przeprowadzonych badań.

### **Inwestycje polegające na budowie lub przebudowie jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji i na budowie przyłączy do sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej**

#### **Argumenty za stosowaniem instrumentów finansowych:**

- Wszyscy przedsiębiorcy, którzy zrealizowali inwestycje z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji bądź z zakresu budowy przyłączy do sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej dla jednostek wytwarzających energię elektryczną i ciepła w skojarzeniu) przewidują, iż **koszt inwestycji zwróci się w przyszłości.**

#### **Argumenty przeciwko stosowaniu instrumentów finansowych:**

- **Niepewność co do rentowności przedsięwzięcia.** O opłacalności przedsięwzięć z zakresu kogeneracji w dużym stopniu decydują cena paliwa oraz cena sprzedaży energii elektrycznej<sup>241</sup>.
- **Niewielkie zainteresowanie gmin tymi przedsięwzięciami i chęć sfinansowania ich z dotacji.** Jedynie 4% samorządów zamierza w ciągu najbliższych 3 lat podjąć działania z zakresu budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji. Aż 72% gmin nie planuje takich przedsięwzięć (wskazując głównie na brak potrzeb). Inwestycje gmin mają być w większości realizowane z dotacji z programu operacyjnego. 5 z 7 respondentów wskazało takie źródło finansowania.
- **Niewielkie zainteresowanie przedsiębiorstw przedsięwzięciami z zakresu kogeneracji.** 11 z 71 przedsiębiorców z działu 35 PKD planuje w ciągu najbliższych trzech lat podjęcie działań dotyczących budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji lub budowy przyłączy do sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej.
- **Skłonność przedsiębiorców do odłożenia inwestycji w czasie lub jej ograniczenia w przypadku nieuzyskania dotacji.** Jedynie 1 z 8 respondentów z działu 35 PKD, którzy nie uzyskali wsparcia dotacyjnego uznało, że nieuzyskanie dotacji nie będzie miało żadnego wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji.

<sup>239</sup> Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

<sup>240</sup> Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020. Raport Końcowy, PAG Uniconsult, Warszawa 2014.

<sup>241</sup> Opłacalność zastosowania układu skojarzonego z turbiną gazową i kotłem odzysknicowym w ciepłowni komunalnej, <http://www.itc.polsl.pl/centrum/kogen/materialy/art16.pdf>

- **Długi okres zwrotu inwestycji realizowanych przez przedsiębiorców.** Przewidywany okres zwrotu inwestycji wynosi często od 5 do 10 lat lub ponad 10 lat (w przypadku budowy przyłączy wskazano też okresy krótsze – od 3 do 4 lat).
- **Doświadczenia Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.** W programie NFOŚiGW możliwość umorzenia pożyczki była jedynie w przypadku elektrociepłowni, ponieważ w przypadku tego rodzaju inwestycji stopa zwrotu była ujemna. Tego typu projekty były niedochodowe (choć oczywiście korzystne z punktu widzenia lokalnej społeczności). Projektów z zakresu kogeneracji było zaledwie jedna lub dwie. W programie „Bocian” nie złożono wniosku o dofinansowanie inwestycji z zakresu kogeneracji.

W przypadku inwestycji związanych z wytwarzaniem **energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji stosowane będą dotacje.** Podstawowym argumentem za zastosowaniem instrumentu finansowego może być potencjalna rentowność projektów, stwierdzona podczas badań ilościowych. O zastosowaniu wsparcia bezwrotnego przesądzą jednak niewielkie zainteresowanie tego typu inwestycjami, skłonność do odkładania tych inwestycji w przypadku nieotrzymania wsparcia dotacyjnego oraz długi okres ich zwrotu.

## Charakterystyka proponowanych instrumentów

W przypadku termomodernizacji budynków mieszkalnych proponujemy zastosowanie pożyczek preferencyjnych. Udzielanie pożyczek spowoduje, że podejmowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w większym stopniu wynikać będzie z rachunku ekonomicznego i będzie korzystne ekonomicznie dla beneficjentów<sup>242</sup>. Pożyczki i kredyty wskazywane są jako te instrumenty finansowe, z których przedstawiciele badanych spółdzielni mieszkaniowych, czyli potencjalnych beneficjentów chcą skorzystać przy realizacji inwestycji (oczywiście oprócz dotacji z RPO).

Warto zauważyć, że pożyczki wspierające termomodernizację mają – w porównaniu z innymi instrumentami finansowymi – określone zalety<sup>243</sup>:

- zachęcają odbiorców końcowych do wyboru najbardziej opłacalnych środków;
- są zrozumiałe dla podmiotów gospodarczych i instytucji zarządzających;
- środki mogą być ponownie zainwestowane;
- nie są szczególnie trudne do administrowania.

Z drugiej jednak strony ostateczni odbiorcy nie zawsze dostrzegają korzyść płynącą z niskooprocentowanych kredytów, są więc w mniejszym stopniu zmotywowani do korzystania z tej możliwości.

### Grupy docelowe

Wsparcie zwrotne będzie udzielane spółdzielniom mieszkaniowym i towarzystwom budownictwa społecznego.

### Wysokość pożyczki/poreczenia

Jak już wspomniano, z ankiety przeprowadzonej wśród spółdzielni mieszkaniowych wynika, że w większości przypadków kwota pożyczki, o którą będą się one ubiegały nie będzie wyższa niż 3 mln zł. Biorąc pod uwagę, że w latach 2007-2013 wysokość dofinansowania przedsięwzięć termomodernizacyjnych nie przekraczała 5 mln zł (choć w grupie beneficjentów nie było np. spółdzielni mieszkaniowych) można założyć, że wysokość pożyczki nie będzie przekraczać **5 mln zł**.

<sup>242</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>243</sup> *Finansowanie termomodernizacji budynków ze środków dostępnych w ramach polityki spójności*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014.

Można również zrezygnować z ustalenia maksymalnej wysokości pożyczki. Warto bowiem zauważyć, że w programie „Wspieranie zadań z zakresu termomodernizacji oraz związanych z odzyskiem ciepła z wentylacji” oferowanym przez WFOŚiGW w Warszawie nie określono górnego limitu pożyczki. Wysokość pożyczki wynosi bowiem:

- dla zadań o charakterze inwestycyjnym, modernizacyjnym oraz polegającym na zakupie środków trwałych i wyposażenia: do 100% kosztów kwalifikowanych (przy czym ostateczny poziom i forma udzielonego wsparcia są uzależnione od zgodności z przepisami o dopuszczalnej pomocy publicznej);
- na współfinansowanie projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej: do 100% różnicy między kosztami kwalifikowanymi a dotacją rozwojową dla projektu (ostateczny poziom udzielonego wsparcia jest uzależniony od warunków danego programu UE).

W programie określono jedynie maksymalny koszt jednostkowy określonych działań (np. docieplenia określonych elementów) możliwy do dofinansowania.

#### Oprocentowanie pożyczki/poreczenia

Jak już wspomniano, z ankiety przeprowadzonej wśród spółdzielni mieszkaniowych wynika, że w większości przypadków dla największej liczby respondentów maksymalne akceptowalne oprocentowanie pożyczki wynosi 4% lub 5%.

W programie „Wspieranie zadań z zakresu termomodernizacji oraz związanych z odzyskiem ciepła z wentylacji” oferowanym przez WFOŚiGW w Warszawie wysokość oprocentowania pożyczek wynosi dla:

- podmiotów prowadzących działalność gospodarczą: 1,2 stopy redyskonta weksli, nie mniej niż 3,5% w stosunku rocznym;
- podmiotów nie prowadzących działalności gospodarczej: 1,2 stopy redyskonta weksli, nie mniej niż 3,5% w stosunku rocznym;
- jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych: 0,9 stopy redyskonta weksli, nie mniej niż 2,5% w stosunku rocznym,

z zastrzeżeniem:

- dla gmin i ich jednostek organizacyjnych o wartości wskaźnika G określonego dla roku poprzedzającego rok zawarcia umowy pożyczki – nie większej niż 650: 0,6 stopy redyskonta weksli, nie mniej niż 1,5% w stosunku rocznym;
- dla powiatów i jego jednostek organizacyjnych o wartości wskaźnika P określonego dla roku poprzedzającego rok zawarcia umowy pożyczki – nie większej niż 85: 0,6 stopy redyskonta weksli, nie mniej niż 1,5% w stosunku rocznym;
- dla inwestycji realizowanych na obszarach stanowiących formy ochrony przyrody: 0,6 stopy redyskonta weksli, nie mniej niż 1,5% w stosunku rocznym.

W uzasadnionych przypadkach na wniosek wnioskodawcy lub gdy intensywność udzielonej pomocy przekracza dopuszczalne poziomy, Zarząd WFOŚiGW w Warszawie może ustalić inne oprocentowanie pożyczek, biorąc pod uwagę wielkość efektu ekologicznego przewidzianego do osiągnięcia oraz efektywność ekonomiczną zadania. Ustalone przez Zarząd oprocentowanie nie może być niższe niż 1,5% w stosunku rocznym.

Aby instrument finansowy był konkurencyjny należy przyjąć wysokość oprocentowania na poziomie **3% w stosunku rocznym** z ewentualną możliwością obniżenia oprocentowania w przypadku określonego efektu ekologicznego, jaki ma zostać osiągnięty. Wysokość umorzenia nie mogłaby przekroczyć – podobnie jak w przypadku programu WFOŚiGW w Warszawie – 15% wypłaconej kwoty pożyczki po złożeniu wystąpienia o częściowe umorzenie pożyczki. Alokacja na instrumenty finansowe wynosi 15,3 mln euro (54,32 mln zł). Umorzenie o wartości do 2,30 mln euro (8,15 mln zł) następuje z kapitału pożyczkowego i pomniejsza środki na pożyczki w kolejnym cyklu inwestycyjnym.

## Zabezpieczenie pożyczki

Jak już wspomniano, z ankiety przeprowadzonej wśród spółdzielni mieszkaniowych wynika, że w większości przypadków dla największej liczby respondentów preferowany rodzaj zabezpieczenia to blokada środków na rachunku bankowym, hipoteka i poręczenie osoby prawnej.

W programie „Wspieranie zadań z zakresu termomodernizacji oraz związanych z odzyskiem ciepła z wentylacji” oferowanym przez WFOŚiGW w Warszawie za podstawowe sposoby zabezpieczenia pożyczek przyjmuje się weksel własny *in blanco* wraz z deklaracją wekslową. Jest to jedyna forma zabezpieczenia dla jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowe zabezpieczenie pożyczki dla podmiotów innych niż JST jest ustalane przez Fundusz w uzgodnieniu z wnioskodawcą spośród poniższego katalogu:

- hipoteka (w przypadku zabudowanej nieruchomości wraz z cesją z praw z polisy ubezpieczeniowej),
- zastaw rejestrowy wraz z cesją praw z polisy ubezpieczeniowej,
- przewłaszczenie rzeczy oznaczonych co do tożsamości wraz z cesją praw z polisy ubezpieczeniowej,
- gwarancja bankowa,
- lokata kaucyjna na koncie WFOŚiGW w Warszawie,
- blokada środków na rachunku bankowym, przelew wierzytelności z rachunku lokaty terminowej,
- poręczenie,
- ewentualnie zabezpieczenie w innej formie zaproponowane przez wnioskodawcę i zaakceptowane przez Fundusz.

Rekomendujemy zastosowanie weksla *in blanco* jako podstawowego zabezpieczenia, a także dodatkowego zabezpieczenia, którym może być np. blokada środków na rachunku bankowym, hipoteka czy poręczenie osoby prawnej. Należy jednak zwrócić uwagę na problemy z zabezpieczeniem pożyczki w przypadku ewentualnego skierowania wsparcia dla wspólnot mieszkaniowych. Takim zabezpieczeniem może być pełnomocnictwo do rachunku, gdzie gromadzone są środki z funduszu remontowego.

## Okres spłaty i karencja w spłacie pożyczki

Jak już wspomniano, z ankiety przeprowadzonej wśród spółdzielni mieszkaniowych wynika, że w większości przypadków dla największej liczby respondentów preferowany okres na jaki byłaby udzielana pożyczka wynosi 10 lat, a okres karencji – 12 miesięcy.

W programie „Wspieranie zadań z zakresu termomodernizacji oraz związanych z odzyskiem ciepła z wentylacji” oferowanym przez WFOŚiGW w Warszawie przewiduje się, że pożyczka może być udzielona na okres do 10 lat. W uzasadnionych przypadkach na wniosek wnioskodawcy Zarząd może okres ten wydłużyć do 15 lat. Na wniosek beneficjenta Zarząd WFOŚiGW w Warszawie może udzielić karencji w spłacie pożyczki do 12 miesięcy. Na wniosek jednostki Zarząd może okres karencji wydłużyć do 24 miesięcy.

Biorąc pod uwagę powyższe informacje, można przyjąć, że **okres na jaki powinna być udzielana pożyczka powinna wynosić 10 lat, a okres karencji – 12 miesięcy.**

W proponowanym instrumencie finansowym warto wprowadzić możliwość umorzenia części pożyczki. Taki mechanizm stosowany jest przez WFOŚiGW w Warszawie. Jak zauważył przedstawiciel funduszu beneficjenci nie mają zwykle problemów ze spełnieniem warunków, na jakich umorzenie może być dokonane.

Sprawdzoną (np. przez BGK) formą finansowania mogą być też **formy zawierające element dotacji, na przykład ulgi w spłacie kapitału czy umorzenia**<sup>244</sup>.

---

<sup>244</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

W programie WFOŚiGW „Wspieranie zadań z zakresu termomodernizacji oraz związanych z odzyskiem ciepła z wentylacji” umorzenie dokonywane jest na określonych warunkach, po złożeniu wystąpienia o częściowe umorzenie pożyczki lub wniosku o umorzenie części pożyczki w wysokości od 10% do 40%. Dla beneficjentów innych niż jednostki samorządu terytorialnego wysokość umorzenia nie może przekroczyć 10% wypłaconej kwoty pożyczki. Warunkiem częściowego umorzenia określa umowa pożyczki jest m.in. wywiązanie się przez beneficjenta z warunków umowy wymaganych na dzień złożenia wystąpienia o częściowe umorzenie pożyczki lub wniosku o umorzenie części pożyczki i terminowe złożenie rozliczenia końcowego.

Rekomendujemy, by pożyczki udzielone ze środków RPO WM 2014-2020 mogły być **częściowo umarzone** pod warunkiem terminowego wykonania zadań i osiągnięcia planowanych efektów. Alternatywnie można zastosować formy zawierające element bezpośredniej dotacji. Przykładem takiego rozwiązania jest premia termomodernizacyjna na spłatę części (komercyjnego) kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Rozwiązanie oparte na premii z BGK uważa się za „sprawdzone”<sup>245</sup>.

### Pomoc publiczna

Preferencyjne pożyczki stanowiąc będą pomoc publiczną dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą<sup>246</sup>.

Zgodnie z art. 38 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającej niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu<sup>247</sup> intensywność pomocy na środki wspierające efektywność energetyczną nie przekracza 30% kosztów kwalifikowanych (przy czym za koszty kwalifikowalne uznaje się dodatkowe koszty inwestycji niezbędne do osiągnięcia wyższego poziomu efektywności energetycznej). Intensywność pomocy można zwiększyć o 20 punktów procentowych w przypadku pomocy na rzecz małych przedsiębiorstw i o 10 punktów procentowych w przypadku pomocy na rzecz średnich przedsiębiorstw.

### *Proponowana alokacja środków pomiędzy instrumenty*

W ramach PI 4c 22% przewidzianej alokacji powinno zostać przeznaczony na finansowanie za pomocą instrumentów finansowych, a 78% na finansowanie bezzwrotne. Kwota przypadająca na instrumenty zwrotne to 15,3 mln euro. Z uwagi na niski próg pomocy publicznej (30% dodatkowych kosztów inwestycji niezbędnych do osiągnięcia wyższego poziomu efektywności energetycznej) korzystniejszą formą wsparcia dla przedsiębiorców będzie zastosowanie IIF.

**Tabela 38. Proponowany podział alokacji pomiędzy instrumenty finansowe i finansowanie bezzwrotne w ramach PI 4c**

Ogółem w PI 4c (w mln euro)	Pożyczka preferencyjna		Dotacja	
	Wlk. środków	%	Wlk. środków	%
<b>69,5</b>	15,3	22	54,2	78

<sup>245</sup> Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014-2020, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki.

<sup>246</sup> Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014-2020, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki cyt. za Oceną ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

<sup>247</sup> Dz.Urz. L 187 z 26.6.2014 r.



## Model wdrażania

Interwencja w ramach PI 4c powinna być realizowana poprzez bezpośrednią współpracę instytucji zarządzającej z jednym pośrednikiem finansowym<sup>109</sup>. Można przyjąć, że najbardziej korzystnym modelem organizacyjnym będzie model oparty na współpracy z instytucją mającą duże doświadczenie we wspieraniu projektów dotyczących termomodernizacji z wykorzystaniem instrumentów finansowych. Może to być podmiot należący do sektora publicznego lub prywatnego. Jedną z możliwości polega na kontynuacji wdrażania instrumentów finansowych w przedmiotowym obszarze w oparciu o doświadczenia inicjatywy JESSICA.

Można uznać, że niekomercyjni pośrednicy finansowi wymagają wynagrodzenia w postaci zwrotu części kosztów zarządzania ponoszonych w związku z obsługą klientów korzystających z proponowanych instrumentów finansowych. Zwrot (w formie ryczałtu) może być proporcjonalny do udzielonych pożyczek<sup>248</sup>.

W dalszych obliczeniach przyjęto uśrednione koszty zarządzania produktami finansowymi na poziomie 8%.

### Wspólne wdrażanie priorytetów inwestycyjnych 4a i 4c

Za zasadne można uznać wspólne wdrażanie tych priorytetów osi priorytetowej IV – Przejście na gospodarkę niskoemisyjną, które zakładają wykorzystanie instrumentów finansowych, a więc PI 4a i PI 4c. Argumentem przemawiającym za takim modelem jest fakt, że większość potencjalnych pośredników finansowych mogących uczestniczyć we wdrażaniu tych priorytetów ma doświadczenia w zakresie stosowania instrumentów (w tym instrumentów zwrotnych) mających na celu wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii w sektorze prywatnym oraz poprawę efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym. Jest to tym bardziej uzasadnione, że w ramach priorytetu 4c przewiduje się instalację OZE w budynkach modernizowanych energetycznie. Argumentem przeciwko przyjęciu takiego rozwiązania jest szerszy zakres inwestycji z zakresu OZE w ramach PI 4a, a także inny katalog beneficjentów. W przypadku PI 4a mają to być przedsiębiorstwa, a w przypadku PI 4c – spółdzielnie mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego. A zatem, można przyjąć, że wybrany pośrednik będzie realizował dwie linie pożyczkowe – dla inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii i inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków.

## Ryzyka

### Spójność planowanego instrumentu finansowego z innymi formami interwencji publicznej

Niezwykle istotne jest ujednoczenie systemu wsparcia w sposób, który zapewni, że różne instrumenty będą zapewniać podobny poziom dofinansowania (a w konsekwencji – opłacalności) oraz dostosowanie instrumentów do potrzeb inwestorów<sup>249</sup>.

Proponowany instrument finansowy ma zbliżoną strukturę do programu „Wspieranie zadań z zakresu termomodernizacji oraz związanych z odzyskiem ciepła z wentylacji”, realizowanego przez WFOŚiGW w Warszawie.

---

<sup>248</sup> Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. „Ocena ex ante instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020”, Kutno 2014.

<sup>249</sup> 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.

Należy zauważyć, że z przeprowadzonych badań wynika, że produkty finansowe oferowane dotychczas na rynku, mimo potencjalnej konkurencji ze strony produktów innych podmiotów, uzupełniają się często. Beneficjenci kierują się przy wyborze instrumentu różnymi czynnikami, np. wysokością oprocentowania, wymaganymi zabezpieczeniami czy kwestiami proceduralnymi. Ważne jest również to, że sposób wspierania analizowanych inwestycji ze środków WFOŚiGW w Warszawie może w kolejnych latach ulec poważniejszym zmianom. Programy wojewódzkiego funduszu są bowiem tworzone na 1 rok.

Inna forma wsparcia analizowanych przedsięwzięć to premia termomodernizacyjna na spłatę części kredytu zaciągniętego w banku komercyjnym na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (przyznawana przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów). Maksymalna wysokość premii termomodernizacyjnej wynosi 20% wykorzystanej kwoty kredytu. Należy bowiem zauważyć, że wysokość premii nie może przekroczyć 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego i dwukrotności przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii, ustalonych na podstawie audytu energetycznego. W 2014 r. kwota przyznanych premii termomodernizacyjnych w całej Polsce wyniosła 131,2 mln zł (37,0 mln euro)<sup>250</sup>.

### Zniekształcenia rynku

Proponowane instrumenty finansowe mogą stanowić konkurencję dla oferty banków komercyjnych, a zwłaszcza Banku Ochrony Środowiska mającego wyspecjalizowane i doświadczone kadry w zakresie finansowania inwestycji proekologicznych. Oprocentowanie pożyczek w bankach komercyjnych może być wyższe niż w przypadku wsparcia ze środków RPO. Z badań ankietowych wynika, że dość istotna część respondentów korzysta jednak z kredytów i pożyczek sektora bankowego. Dość duża jest także znajomość oferty proponowanej przez Bank Ochrony Środowiska. Można założyć, że środki RPO będą uzupełniały (znana często różnym podmiotom) ofertę dostępną na rynku konkurencyjnym. Część podmiotów może bowiem uznać, że procedury wsparcia pomocy przez Instytucję Zarządzającą są zbyt wymagające i w stosunkowo dużym stopniu nastawione na osiągnięcie efektów ekologicznych. Na takie zjawisko zwrócili uwagę przedstawiciele Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, wskazując na większe wymogi w postaci zabezpieczeń stawiane beneficjentom przez tę instytucję.

### Zainteresowanie beneficjentów/Potencjał świadomościowy

Ryzykiem związanym z zastosowaniem instrumentów zwrotnych w odniesieniu inwestycji z zakresu termomodernizacji budynków mieszkalnych jest brak zainteresowania potencjalnych beneficjentów wsparciem ze środków RPO. Potencjalnych inwestorów może interesować wsparcie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie czy banków komercyjnych, zwłaszcza BOŚ<sup>251</sup>.

W przypadku, gdy wsparcie okaże się mało atrakcyjne, konieczne będzie dokonywanie korekt podstawowych warunków udzielania wsparcia w kolejnych naborach. Ogólne założenia instrumentu nie ulegną oczywiście większym zmianom. Istotna tu może być bieżąca współpraca z przedstawicielami funduszy ochrony środowiska czy nawet banków komercyjnych, zwłaszcza Banku Ochrony Środowiska. Przyczyni się to do ograniczenia ryzyka i odpowiedniej parametryzacji produktu.

Potencjał świadomościowy (*financial literacy*) przyszłych ostatecznych odbiorców do wykorzystania wsparcia w postaci IF można ocenić na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych z przedstawicielami potencjalnych beneficjentów – gmin i spółdzielni mieszkaniowych. Jak już wspomniano, z badań wynika, że aż 86% przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego ma świadomość, iż w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 planowane jest wsparcie na inwestycje z zakresu odnawialnych źródeł energii, termomodernizacji, ekologicznego transportu miejskiego oraz budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii

---

<sup>250</sup> <http://www.bgk.com.pl/>

<sup>251</sup> Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

elektrycznej i ciepła. Świadomość, iż wsparcie na inwestycje z termomodernizacji oraz budowy lub przebudowy jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła planowane jest w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 ma ok. połowy (75 ze 154) przedstawicieli spółdzielni mieszkaniowych. Dwóch na pięciu respondentów nie wiedziało o tym.

## Ocena jakości proponowanych instrumentów zwrotnych

### Wartość dodana

Właściciele budynków nie posiadają często wystarczających funduszy potrzebnych na przeprowadzenie termomodernizacji. Korzystają więc z różnych form pomocy finansowej<sup>252</sup>. Inwestycja musi przy tym przynieść takie zmniejszenie rachunków za ciepło, żeby uzyskane oszczędności wystarczyły na spłatę kredytu lub pożyczki<sup>253</sup>. Brak zewnętrznej pomocy finansowej spowodowałby, że przedsięwzięcia nie byłyby realizowane. O tym, że potencjalni beneficjenci chcą skorzystać ze wsparcia finansowego świadczą wyniki ankiety z przedstawicielami spółdzielni mieszkaniowych. Wsparcie będzie miało najczęściej formę kredytu lub pożyczki z sektora bankowego, a rzadziej – dotacji z programu operacyjnego czy kredytu lub pożyczki z NFOŚIGW lub WFOŚIGW.

Zastosowanie instrumentów finansowych w odniesieniu do przedsięwzięć polegających na termomodernizacji budynków mieszkalnych może przynieść następujące korzyści:

- wybór najbardziej racjonalnych inwestycji i wariantów inwestycji przez beneficjentów (co jest związane z obowiązkiem terminowego zwrotu środków);
- nabranie przez dany projekt charakteru dobra publicznego. Przedsiębiorca nie musi się obawiać, że konkurencja skorzysta ze swojej renty zapóźnienia przejmując efekty przedsięwzięcia bez stosownych nakładów bo nakłady w dużej mierze pokrywa publiczny grantodawca<sup>254</sup>;
- recykling środków, związany z tym, że po spłacie zobowiązań przez beneficjentów środki finansowe można przeznaczyć na wsparcie innych inwestorów. Recykling środków, z uwagi na jednorazowy obrót kapitału pożyczkowego będzie bardzo ograniczony.

### Wpływ planowanych instrumentów na osiągnięcie celów i wskaźników Programu

Wsparcie w formie bezzwrotnej w większym stopniu może służyć realizacji przyjętych celów i wskaźników. Jest to prawdziwe zwłaszcza w krótkim okresie, gdy mniejsze zainteresowanie instrumentami finansowymi może ograniczyć inwestycje. Ryzyko to można zmniejszyć uruchamiając niezwłocznie konkursy.

Z uwagi na jednorazowy obrót środkami (będący konsekwencją długiego okresu finansowania) i stosunkowo niewielki udział IF w alokacji na PI 4c można przyjąć, że charakter wsparcia nie będzie miał istotnego wpływu na realizację celów i wskaźników Programu. Zdecydowanie większy wpływ na wartości wskaźników takich jak np.: liczba zmodernizowanych energetycznie budynków czy liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii będzie miał charakter projektów i to jakiego rodzaju budynków będą dotyczyły oraz jak głęboka termomodernizacja będzie dokonywana (co będzie rzutowało na możliwą do objęcia termomodernizacją liczbę budynków).

Przy alokacji na IF wynoszącej 15,3 mln euro można zakładać różną liczbę dofinansowanych zwrotnie inwestycji – od czterech do trzynastu, a nawet dużo większej. Z przeprowadzonych badań wynika bowiem, że średnia wartość projektu spółdzielni mieszkaniowych z zakresu termomodernizacji będzie wynosiła ok. 3,5 mln zł (986 tys. euro). Wydaje się jednak, że należy oczekiwać dużej liczby mniejszych

---

<sup>252</sup> M. Robakiewicz, A. Panek, *Termomodernizacja budynku*, Narodowa Agencja Poszanowania Energii, s. 24.

<sup>253</sup> U. Szyperska, *Wyboista droga po premię*, „Polityka” 2011, nr 42, s. 46.

<sup>254</sup> Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.

inwestycji, zwłaszcza tych o wartości od 101 tys. zł do 500 tys. zł. Warto dodać, że średnia wartość dofinansowania dla projektów termomodernizacyjnych w okresie 2007-2013 wyniosła ok. 1,15 mln zł<sup>255</sup>.

### System monitorowania efektów

Niezbędny element każdej interwencji publicznej stanowi właściwie zaprojektowany system monitorowania efektów. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE<sup>256</sup> nakazuje monitorować program wsparcia w celu dokonania przeglądu jego wdrażania oraz postępów w osiąganiu założonych celów.

System monitorowania efektów powinien obejmować gromadzenie podstawowych danych dotyczących instrumentów stosowanych w zakresie wsparcia termomodernizacji budynków. W szczególności powinny być zbierane następujące informacje o ostatecznych beneficjentach pomocy: dane kontaktowe, rodzaj beneficjenta, zakres termomodernizacji. Proponuje się także monitorować koszty promocji. Odnosząc się do udzielanych pożyczek, należałoby gromadzić informacje o spłatach rat pożyczek. Poza tym, ważne są informacje o terminie zakończenia zadania i terminie osiągnięcia efektu ekologicznego.

### Efekt mnożnikowy i dźwignia

Z przeprowadzonego badania ankietowego wynika, że spółdzielnie mieszkaniowe wykorzystują w finansowaniu przede wszystkim środki własne. Dodatkowe środki mogą pochodzić z kredytów lub pożyczek pochodzących z sektora bankowego lub z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

### Założenia przyjęte dla instrumentu pożyczki:

- Kapitał na pożyczki został oszacowany w oparciu o przewidywaną alokację na instrumenty finansowe w PI 4c;
- Koszty zarządzania, z uwagi na brak analogicznych rynków, przyjęto – zgodnie z zasadą ostrożności – na maksymalnym, ogólnym poziomie, który dopuszczono w latach 2014-2020;
- Określając łączną wartość inwestycji potencjalnego pożyczkobiorcy uwzględniono badanie CATI spółdzielni mieszkaniowych. Z badań wynika, że udział własny środków własnych ma być bardzo zróżnicowany – w największej liczbie przypadków będzie on wynosił od 10% do 20% (10 inwestycji z 30), ale respondenci wskazywali nawet udział w granicach od 81% do 90%. Z powyższych względów, założono, że wkład własny ostatecznych odbiorców wyniesie 25%. Oznacza to, że na każdą złotówkę pożyczki przypada 33 groszy środków własnych pożyczkobiorcy;
- W celu zwiększenia atrakcyjności instrumentu pożyczki, wydłużono okres finansowania aż do 10 lat. Oznacza to, że w okresie 7 lat dokonany zostanie nie więcej niż 1 obrót kapitału pożyczkowego;
- Standardowy poziom strat w NFOŚiGW i WFOŚiGW wynosi 2-3%. Wobec tego przyjęto współczynnik strat na poziomie 3%;
- Od pośrednika finansowego nie będzie wymagany wkład finansowy. Dźwignia finansowa wyniesie zatem 1.
- Wartość umorzeń pożyczek to 8,15 mln zł,
- Zakłada się, iż współfinansowanie krajowe oraz wkład dodatkowy będą uruchamiane symetrycznie do finansowania z RPO WM.

---

<sup>255</sup> [http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI\\_raporty.aspx](http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI_raporty.aspx).

<sup>256</sup> 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

**Tabela 39.40 Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki**

Kategoria		wskaźnik	mln zł
1	Kapitał na pożyczki		54,32
2	Koszty zarządzania (poz. 1*8%)	8%	4,35
3	Całkowita wartość inwestycji pożyczkobiorcy w relacji do wartości udzielonej pożyczki $(1/(1-0,25))*100$	133%	
4	Przyjęto, że w ciągu 7 lat każda złotówka zostanie pożyczona przeciętnie 1 raz	1,0	
5	Współczynnik strat funduszu pożyczkowego (poz. 1*3%)	3%	1,63
6	Wartość wygenerowanych inwestycji (kapitał na pożyczki pomnożony przez obrót kapitału, dźwignię finansową oraz dodatkowe środki beneficjenta pomniejszony o straty i umorzenie pożyczki $(1*10*4*3-5-11)$ )		62,47
7	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1+2)		58,67
8	<b>Efekt mnożnikowy instrumentu (6/7*100%)</b>		<b>106,4</b>
9	Środki zaangażowane i nie zwrócone w perspektywie 7 lat (straty plus koszty zarządzania plus umorzenie pożyczki) $(2+5+12)$		14,58
10	<b>Dźwignia finansowa na poziomie pośrednika</b> (kapitału prywatnego pośredników finansowych lub inwestorów)	<b>1,0</b>	
11	<b>Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego odbiorcy</b> (poz. 10 x 3/100%)	<b>1,33</b>	
12	<b>Umorzenie pożyczki</b>		<b>8,15</b>

Źródło: opracowanie własne

## Priorytet inwestycyjny 4e

### Charakterystyka projektów

W ramach priorytetu inwestycyjnego wspierane będą projekty mające na celu:

- ograniczenie niskiej emisji poprzez poprawę efektywności wytwarzania i dystrybucji ciepła,
- rozwój zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej w regionie.

Ograniczenie emisji ma zostać osiągnięte poprzez wymianę czynnika grzewczego o wyższej niż dotychczas sprawności wytwarzania ciepła, a także bardziej przyjaznego środowisku np. kotły spalające biomasę lub paliwa gazowe. Wspierane będą działania mające na celu zmianę sposobu ogrzewania powierzchni poprzez modernizację lokalnych źródeł ciepła np. indywidualnych kotłowni lub palenisk, kotłowni zasilających kilka budynków oraz kotłowni osiedlowych a także podłączenie obiektów do miejskiej sieci ciepłowniczej. Preferowane powinny być jednak projekty mające na celu podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej. W ramach priorytetu wspierane będą projekty związane z budową, rozbudową lub modernizacją sieci ciepłowniczej.

Rozwój zrównoważonej multimodalnej mobilności osiągnięty zostanie poprzez inwestycje poprawiające warunki ruchu dla transportu publicznego i niezmotoryzowanego. Wspierane będą zatem inwestycje w infrastrukturę i niskoemisyjny tabor. Możliwy będzie zakup niskoemisyjnych form transportu miejskiego spełniającego normę EURO VI. Preferowany będzie tabor zasilany paliwem alternatywnym w stosunku

do silników spalinowych np. elektrycznych, hybrydowych, biopaliw, napędzanych wodorem. Zakupowi niskoemisyjnych form transportu powinny towarzyszyć inwestycje w infrastrukturę niezbędną dla właściwego funkcjonowania zrównoważonej mobilności. Wspierana zatem będzie budowa centrów przesiadkowych, parkingów „parkuj i jedź”. Wspierane będą także kompleksowe inwestycje służące ruchowi pieszemu i rowerowemu np. ścieżki rowerowe. Realizowane będą także działania pozwalające na optymalne wykorzystanie istniejącej infrastruktury i zarządzanie potokami ruchu tj. wdrażanie inteligentnych systemów transportowych. W celu zapewnienia dostępności transportowej możliwe będą inwestycje w drogi lokalne (gminne i powiatowe). Możliwe będzie wspieranie także inwestycji związanych z modernizacją oświetlenia zewnętrznego np. ulic, placów, dróg na energooszczędne.

## **Inwestycje związane z modernizacją oświetlenia zewnętrznego np. ulic, placów, dróg na energooszczędne.**

### Informacje wstępne

Realizacja zadania własnego gminy jakim jest finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg wiąże się z obowiązkiem ponoszenia dość poważnych nakładów finansowych, i to nie tylko na zakup energii elektrycznej, ale także budowę, modernizację i eksploatację urządzeń oświetlenia ulicznego, takich jak słupy energetyczne, oprawy oświetleniowe itp.<sup>257</sup>

Modernizacja oświetlenia zewnętrznego przynosi zarówno korzyści ekonomiczne, społeczne jak i ekologiczne. Podstawową korzyścią jest zmniejszenie zużycia energii elektrycznej. Spowoduje to zmniejszenie kosztów funkcjonowania oświetlenia. Zmniejszenie kosztów osiągnięte zostanie także dzięki zmniejszeniu kosztów związanych z konserwacją oświetlenia. Dzięki wymianie będzie możliwe dostosowanie ilościowe i jakościowe oświetlenia do aktualnie obowiązujących norm prawnych. Wymiana oświetlenia przyczyni się do zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> do atmosfery w wyniku zmniejszenia zużycia energii. Osiągnięte zostaną także efekty społeczne poprzez zwiększenie bezpieczeństwa ruchu kołowego oraz pieszego, a także wzrost poczucia bezpieczeństwa i zadowolenia mieszkańców. Poprawi się także wizerunek danego obszaru<sup>258</sup>.

### Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

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 finansowe<sup>259</sup>. Gminy bardzo często realizują projekty dotyczące wymiany oświetlenia w oparciu o formułę samo spłacania modernizacji z oszczędności energii elektrycznej wynikającej z wymiany starych, nieefektywnych punktów oświetleniowych na nowoczesne oświetlenie energooszczędne<sup>260</sup>. 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 kredytu<sup>261</sup>.

### Rentowność projektów

Projekty te jednak 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 (źródeł światła, opraw, zapłonników, kabli zasilających, słupów,

<sup>257</sup> B. Kasprzyk, Zasady finansowania oświetlenia ulicznego, <http://cire.pl/pliki/2/oswietlenieuliczne.pdf>

<sup>258</sup> [http://www.brillum.pl/pdf/kattem/Modernizacja\\_oswietlenia\\_ulicznego.pdf](http://www.brillum.pl/pdf/kattem/Modernizacja_oswietlenia_ulicznego.pdf)

<sup>259</sup> <http://www.greensys.pl/rozwiązania/esco-projekty-energooszczędne/>

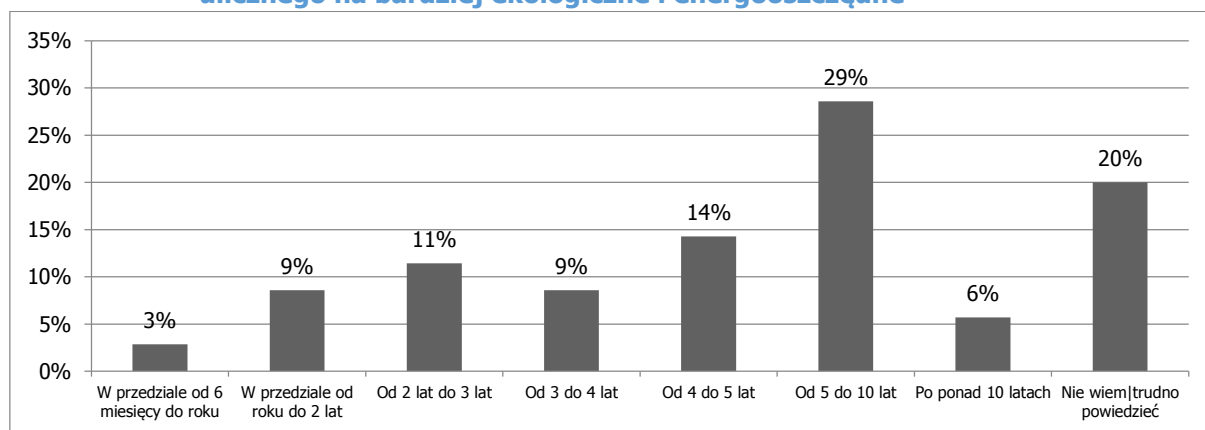
<sup>260</sup> H. Rechul, T. Jewuła, M. Rechul, Modernizacja oświetlenia ulic na przykładzie gminy Jaworzno, <http://www.cire.pl/pliki/2/modernizacja.pdf>

<sup>261</sup> Tamże.

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.

Spośród gmin, które zrealizowały projekt dotyczący wymiany oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne i energooszczędne 61% przewiduje, że koszt inwestycji zwróci się im w przyszłości. 7% wskazało, że koszt już się zwrócił. Natomiast 9% badanych nie przewiduje zwrotu zainwestowanych środków. 23% badanych nie potrafiło udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Spośród tych, którym koszt się zwrócił  $\frac{3}{4}$  wskazało, że zwrot ten nastąpił w przedziale od 1 do 2 lat. Pozostali twierdzili, że zwrot nastąpił do roku. Gminy natomiast, które dopiero przewidują zwrot zainwestowanych środków wskazywały różne okresy czasowe w których ten zwrot jest przewidywany. Rozkład odpowiedzi przedstawia 10.

**Rysunek 10. Planowany czas zwrotu inwestycji polegającej na wymianie oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne i energooszczędne**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego, N=35

Wpływ na dużą zmienność otrzymanych odpowiedzi miał zapewne zakres rzeczowy inwestycji. Wraz ze zwiększeniem tego zakresu wzrastał także szacowany okres zwrotu zainwestowanych środków. Ankietowani mieli duży problem z oszacowaniem prawdopodobnej kwoty oszczędności możliwej do osiągnięcia dzięki realizacji projektu. Aż 60% badanych nie potrafiło udzielić odpowiedzi na takie pytanie. 19% oszacowało je na poziomie między 10 tys. a 50 tys. zł, 14% wskazało, że wyniosą one do 10 tys. zł, a 7%, że będzie to między 51 tys. a 100 tys. zł.

**Zakup niskoemisyjnych form transportu miejskiego spełniającego normę EURO VI. Infrastruktura niezbędna dla właściwego funkcjonowania zrównoważonej mobilności – budowa centrów przesiadkowych, parkingów „parkuj i jedź”. Kompleksowe projekty służące ruchowi pieszemu i rowerowemu.**

Informacje wstępne

W perspektywie 2007-2013 wsparcie w obszarze transportu udzielane było zarówno ze środków RPO dla Województwa Mazowieckiego (działanie 5.1 transport miejski) jak i ze środków PO IS (działanie 7.3 transport miejski w obszarach metropolitarnych). W obu przypadkach udzielane było w formie dotacji. W ramach działania 5.1 możliwa była realizacja następujących projektów:

- zakup nowego taboru,
- budowa nowych, przedłużenie lub odnowienie istniejących linii komunikacyjnych transportu publicznego wraz z niezbędną infrastrukturą,
- budowa, przebudowa, rozbudowa, wykonywanie robót remontowych lub modernizacja infrastruktury transportu publicznego (zajezdnie, przystanki, zatoki autobusowe),
- budowa, modernizacja zajezdni wraz z obiektami zawierającymi wszystkie niezbędne dla zajezdni funkcje oraz infrastruktury wraz z zagospodarowaniem terenu (służących prowadzeniu

- działalności podstawowej tj. bez prowadzenia działalności usługowo-gospodarczej otwartej na inne podmioty),
- tworzenie infrastruktury towarzyszącej w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i ochrony środowiska (w tym: sygnalizacja świetlna i akustyczna, pochylnie i windy dla osób niepełnosprawnych przy przejściach wielopoziomowych, budowa kanalizacji teletechnicznej, ekrany akustyczne),
  - budowa zintegrowanego systemu monitorowania i zarządzania ruchem (w tym: monitoring bezpieczeństwa, zakup i montaż systemów sterowania i nadzoru ruchu),
  - budowa kanalizacji teletechnicznej,
  - tworzenie systemów oraz działań technicznych z zakresu telematyki służących komunikacji publicznej (systemy dystrybucji i identyfikacji biletów, systemy informacji dla podróżnych, w tym systemy on-line).

Wsparcie udzielone zostało na 25 projektów. Informacje na temat wartości projektów przedstawia tabela 41.

**Tabela 41. Dane finansowe na temat projektów , które uzyskały dofinansowanie w ramach działania 5.1 RPO Województwa Mazowieckiego 207-2013**

wyszczególnienie	Kwota (zł)
<b>Wartość ogółem</b>	104 841 215,31
<b>Wydatki kwalifikowane</b>	81 129 756,19
<b>Dofinansowanie</b>	61 669 154,37
<b>Dofinansowanie UE</b>	53 341 228,44

źródło: [http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI\\_raporty.aspx](http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI_raporty.aspx)

W obszarze zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej dofinansowane będą mogły być projekty mające na celu zakup niskoemisyjnego taboru miejskiego (tabor spełniający normę EURO VI). Może to być tabor zasilany paliwem alternatywnym w stosunku do silników spalinowych np. elektrycznych, hybrydowych, biopaliw, napędzanych wodorem.

Ustawa o efektywności energetycznej<sup>262</sup> nakłada na jednostki samorządu terytorialnego oraz spółki komunalne obowiązek podjęcia działań prowadzących do zmniejszenia zużycia energii, w tym na przykład wymianę taboru na bardziej energooszczędny. Z opublikowanej przez Komisję Europejską Białej Księgi „Transport 2050” wynika, że polityka transportowa Unii Europejskiej do 2050 r. koncentrować się będzie na:

- zapewnieniu wzrostu sektora transportu i wspieranie mobilności,
- stworzeniu ekologicznego transportu miejskiego,
- zniwelowaniu zależności systemu transportu od ropy,
- obniżeniu emisji CO<sub>2</sub> o 60%.

Praktyczna realizacja tych zapisów polegać będzie na wspieraniu rozwoju przyjaznych środowisku form transportu oraz wspieraniu tworzenie nowoczesnej infrastruktury dzięki której możliwe będzie możliwe ograniczanie presji wywieranej przez transport na środowisko<sup>263</sup>. Zakup nowoczesnych, przyjaznych środowisku środków transportu przyniesie nie tylko efekty ekologiczne w postaci zmniejszenia presji na środowisko ale przyczynia się także do zwiększenia efektywności ekonomicznej poprzez oszczędności w zużyciu paliwa czy też zmniejszeniu obciążeń z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska.

#### Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

Finansowa opłacalność jest nadrzędnym kryterium przy podejmowaniu decyzji o rozpoczęciu inwestycji. Po oszacowaniu przewidywanego poziomu nakładów inwestycyjnych oraz kosztów eksploatacyjnych taboru autobusowego niezbędne jest przeprowadzenie analizy ekonomicznej opłacalności zakupu

<sup>262</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, Dz. U. z 2011 r., nr 94, poz. 551.

<sup>263</sup> I. N. Semenov, W. Ignalewski, Analiza efektywności inwestycji w tabor autobusów komunikacji zbiorowej zasilany CNG, Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej z. 97/2013.



nowych autobusów i przynosząc inwestorowi zaplanowaną stopę zwrotu. Ocena projektu inwestycyjnego nie może być zawężona tylko do określenia zadowalającej stopy zwrotu dla inwestora. Odpowiednia stopa zwrotu jest warunkiem akceptacji projektu, ale inwestycja musi być uzasadniona w znacznie szerszym kontekście, uwzględniać wszystkie korzyści, tak w postaci zysku netto jak i korzyści niematerialnych, np. ochrony środowiska naturalnego, wynikających bezpośrednio i pośrednio z projektu<sup>264</sup>.

W przeprowadzonych do tej pory badaniach<sup>265</sup> podkreśla się, że jednostki samorządu terytorialnego oraz firmy świadczące usługi z zakresu zbiorowego transportu miejskiego mające zagwarantowany popyt na świadczone przez siebie usługi oraz dodatkowo ich bieżąca działalność jest dotowana przez samorządy) nie spotykają się z większymi problemami z pozyskaniem środków zwrotnych na zakup taboru.

Przeprowadzone rozeznanie rynku pokazuje, że zakup autobusu spełniającego wymagania normy Euro VI to koszt ok. 700 tys. zł<sup>266</sup>. Koszt zakupu autobusu hybrydowego to ok. 1,3 mln zł, a elektrycznego to blisko 1,8 mln zł. W opinii przedstawicieli gmin wygłoszonej w trakcie wywiadu grupowego średni okres „życia” autobusu to 10 lat i w tym okresie nie ma możliwości, aby zakup autobusów hybrydowych lub elektrycznych się zwrócił.

Badania przeprowadzone w ramach rankingu spółek komunalnych<sup>267</sup> pokazały, że spółki komunalne zajmujące się transportem z roku na rok poprawiały wskaźnik stopy zwrotu z aktywów. Pomimo jednak tego wzrostu wartość wskaźnika jest cały czas ujemna. W roku 2009 jego wartość wynosiła -4,16%, w 2010 r. -1,86%, a w 2011 r. -0,17%. Również ujemna jest średnia stopa zwrotu z kapitału własnego. Można jednak zaobserwować znaczącą poprawę w przeciągu 3 lat (aż o 25,85 pp.). Mimo tego, wskaźnik ROE dla tego sektora znajduje się już nawet nie poniżej optymalnej wartości, a jest on ujemny. Najbardziej ryzykownym rokiem dla badanych spółek był rok 2009, kiedy to wartość stopy zwrotu z kapitału własnego była kilkukrotnie mniejsza od wartości stopy zwrotu z aktywów. Oznaczało to, że spółki te korzystały z wysokiego lewara, przez co istotnie zwiększały ryzyko finansowe w przypadku pogorszenia się wyników. W roku 2011 wartości te były już zbliżone. Z roku na rok zwiększała się wartość średniego poziomu wskaźnika zadłużenia kapitału własnego. Zbyt duża wielkość udziału zobowiązań w finansowaniu firmy może mieć duży wpływ na jej wynik finansowy ze względu na koszty obsługi długu oraz większy poziom ryzyka finansowego. W przypadku spółek transportowych wartość wskaźnika w 2009 r. wyniosła 112%, w kolejnym roku 130%, a w 2011 r. 207%.

### Rentowność projektów

Ponad 83% badanych beneficjentów działania 5.1 zakończyła realizację projektu w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Pozostałe 17% beneficjentów nadal realizuje projekt.

Połowa badanych beneficjentów sfinansowała wkład własny z własnych środków. 1/3 z emisji obligacji lub leasingu. Jako główną przyczynę nie sfinansowania wkładu własnego z kredytu lub pożyczki beneficjenci wskazywali, że nie mieli takiej potrzeby.

40% badanych wskazało, że realizowany przez nich projekt nie generuje przychodów. Co piąty badany wskazywał, że raczej generuje. Jednoznacznej odpowiedzi nie potrafiło udzielić pozostałe 40% badanych. Natomiast aż 80% badanych nie potrafiło przewidzieć prawdopodobnej kwoty przychodu która będzie możliwa do uzyskania w ciągu 5 lat dzięki realizacji projektu. Pozostałe 20% oszacowało tę oszczędność między 100 tys. a 250 tys. zł.

Beneficjenci którzy jeszcze realizują projekty wskazywali, że ich projekt nie ma potencjału do generowania przychodów.

<sup>264</sup> B. Prusak, Metody oceny projektów inwestycyjnych. Zszyty naukowe Politechniki Gdańskiej, Nr 573, 2001

<sup>265</sup> Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020, Warszawa 2014.

<sup>266</sup> <http://www.mpk.krakow.pl/pl/aktualnosci/news,3407,pierwsze-autobusy-z-silnikiem-euro-6-w-krakowie.html>

<sup>267</sup> Kondycja spółek komunalnych w Polsce 2013, Curulis Doradztwo Samorządowe,

Połowa beneficjentów nie przewiduje zwrotu pieniędzy zainwestowanych w projekt, natomiast 1/3 taki zwrot przewiduje. W opinii jednego z beneficjentów zwrot ten powinien nastąpić w okresie od roku do dwóch lat, a w opinii drugiego w przedziale między 5 a 10 lat.

W przypadku braku otrzymania dofinansowania ponad 83% beneficjentów wskazało, że nie zrealizowałoby projektu. Pozostali twierdzili, że projekt zostałby zrealizowany ale w mniejszym zakresie.

Przedstawiciele dwóch gmin, które zrealizowały taki projekt nie potrafili wskazać, czy dojdzie do zwrotu zainwestowanych środków ani też jaka może być prawdopodobna kwota przychodu.

### **Budowa, rozbudowa lub modernizacja sieci ciepłowniczej. Wymiana czynnika grzewczego o wyższej niż dotychczas sprawności wytwarzania ciepła, a także bardziej przyjaznego środowisku.**

#### Informacje wstępne

Projekty dotyczące budowy, rozbudowy lub modernizacji sieci ciepłowniczej mają w głównej mierze na celu zwiększenie zasięgu sieci ciepłowniczej co powoduje możliwość podłączania do niej kolejnych użytkowników. Zmniejszane zostają także straty ciepła na przesyłanie co przyczynia się do dostarczania tańszego i bezpieczniejszego ciepła sieciowego. Zmniejszenie strat ciepła przyczynia się także do zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> podczas wytwarzania ciepła.

Rozwój miejskiej sieci ciepłowniczej przyczynia się także do osiągnięcia wymiernego efektu ekologicznego. Likwidacja lokalnych źródeł ciepła powoduje ograniczenie tzw. niskiej emisji. Niska emisja jest źródłem wielu zanieczyszczeń powietrza, m.in. pyłów PM oraz trwałych zanieczyszczeń organicznych, np. HCB, PCDD czy WWA. Pyły PM<sub>10</sub> i PM<sub>2,5</sub> stanowią poważny czynnik chorobotwórczy, gdyż osiadają na ściankach pęcherzyków płucnych utrudniając wymianę gazową, powodują podrażnienie naskórki i śluzówki, zapalenie górnych dróg oddechowych oraz wywołują choroby alergiczne, astmę, nowotwory płuc, gardła i krtani. Nie istnieje próg stężenia, poniżej którego negatywne skutki zdrowotne wynikające z oddziaływania pyłów są osoby starsze, dzieci oraz osoby cierpiące na choroby dróg oddechowych i układu krwionośnego<sup>268</sup>. W związku z czym likwidacja niskiej emisji obok efektu ekologicznego pozwoli na osiągnięciu efektu społecznego polegającego na poprawie stanu zdrowia mieszkańców. Efekt społeczny będzie także osiągany w projektach polegających na przyłączeniu do sieci ciepłowniczej. Likwidacja lokalnych źródeł ciepła przyczyni się bowiem do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców danego miasta.

#### Rentowność projektów

4 na 5 gmin, które realizują projekt związany z siecią ciepłowniczą przewiduje, że koszt inwestycji zwróci im się w przyszłości. Przedstawiciele trzech gmin nie potrafili jednak wskazać w jakim okresie od zakończenia inwestycji ten zwrot nastąpi. Jeden wskazał, że będzie to między 3 a 4 lata. Prawdopodobna kwota przychodu wyniesie do 10 tys. zł.

Gminy planujące natomiast realizację takiej inwestycji w sześciu na dziesięć przypadków wskazywały, że przewidują zwrot zainwestowanych środków. Zwrot ten w zależności od gminy szacowano, że nastąpi od 2 do ponad 5 lat.

Wśród podmiotów działu 35 PKD, którzy zrealizowali projekt związany z siecią ciepłowniczą blisko 43% wskazało, że projekt generuje przychody, a dokładnie tyle samo wskazało, że projekt przychodu nie generuje. Blisko 94% przedsiębiorców przewiduje, że zwróci im się koszt inwestycji. W opinii 47% badanych zwrot ten nastąpi w okresie 5 do 10 lat, ponad 33% stwierdziło, że wzrost ten nastąpi po 10 latach. Spore różnice można również zaobserwować przy szacowanej kwocie przychodu. Przedsiębiorstwa szacowały ją bowiem w przedziale między 10 tys. zł a 500 tys. zł.

---

<sup>268</sup> <http://misja-emisja.pl/knowledgebase/niska-emisja-niska-swiadomosc/>

## Charakterystyka grup docelowych

Informacje wstępne

Głównymi beneficjentami działania będą:

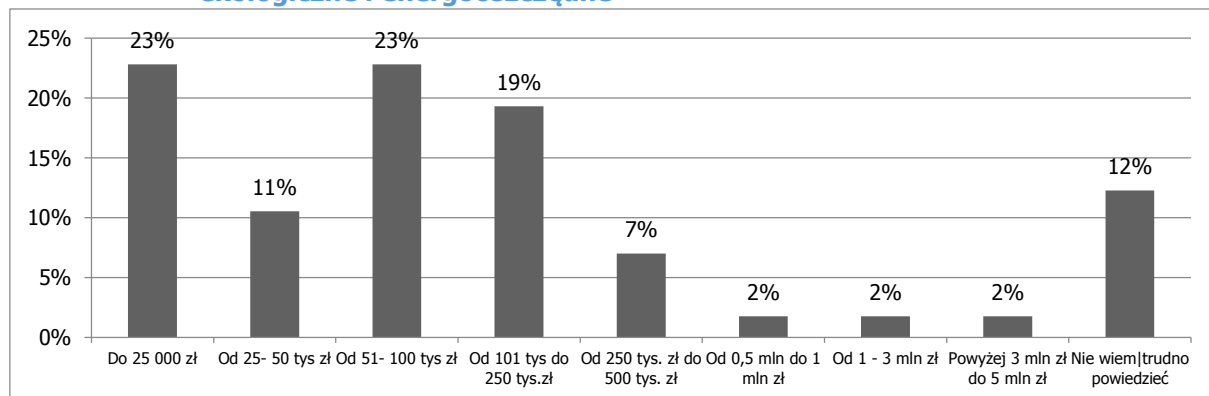
- jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia,
- jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną,
- przedsiębiorstwa,
- podmiot, który wdraża instrumenty finansowe.

### Inwestycje związane z modernizacją oświetlenia zewnętrznego np. ulic, placów, dróg na energooszczędne.

#### Dotychczasowe doświadczenia

Spośród badanych gmin 36% wskazało, że w ciągu ostatnich 3 lat zrealizowało inwestycję polegającą na wymianie oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne i energooszczędne. Przedstawiciele 54% badanych gmin stwierdzili, że takiej inwestycji nie zrealizowali, a pozostałe 10% nie potrafiło odpowiedzieć na takie pytanie. Spośród tych gmin które zadeklarowały realizację takiej inwestycji 47% zakończyło ją w 2014 roku, 18% w 2013 r., 11% w 2012, a 19% jest w trakcie realizacji inwestycji. Koszt takiej inwestycji był bardzo zróżnicowany. Rozkład uzyskanych odpowiedzi przedstawia Rysunek 11.

**Rysunek 11. Koszt inwestycji polegającej na wymianie oświetlenia na bardziej ekologiczne i energooszczędne**



*Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego, N=57*

Decydujący bowiem wpływ na koszt takiej inwestycji ma jej zakres rzeczowy. 88% badanych gmin zrealizowało inwestycję korzystając ze środków własnych gminy, 18% skorzystało z dotacji z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, 9% sfinansowało inwestycję z kredytu lub pożyczki z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, 9% skorzystało ze wsparcia RPO WM 2007-2013.

Spośród gmin, które wskazały, że niezrealizowały inwestycji z kredytu lub pożyczki 94% stwierdziło, że nie ubiegało się o kredyt lub pożyczkę na realizację takiej inwestycji. Tylko 2% starało się o takie wsparcie i takie wsparcie zostało im udzielone.

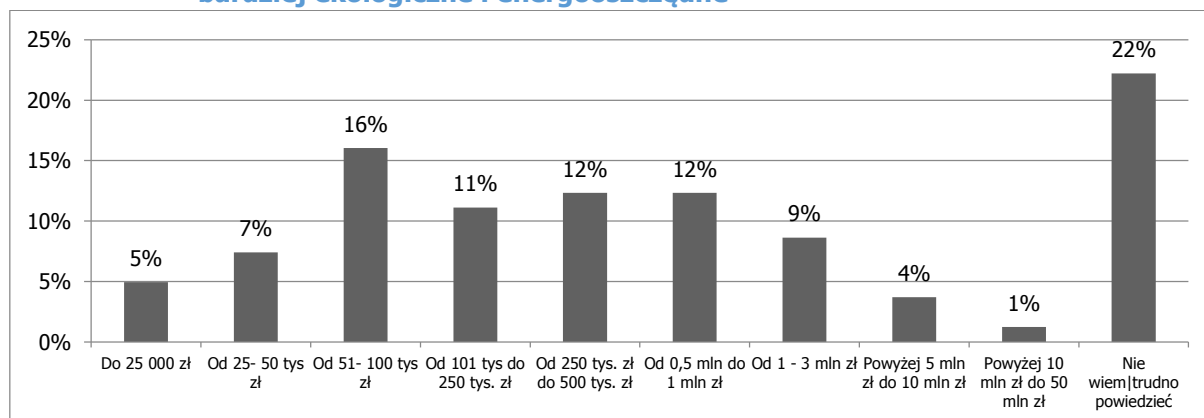
Blisko 29% gmin wskazało, że udział środków własnych w realizacji projektu wynosił między 41% a 50%. Ponad 21% wskazało, że udział ten wynosił między 31% a 40% lub między 71% a 80%. Niecałe 15% wskazało na udział mniejszy niż 10%. Jeden z ankietowanych zrealizował cały projekt ze środków własnych.

#### Plany inwestycyjne

52% badanych gmin zamierza w ciągu 3 najbliższych lat zrealizować inwestycję polegającą na wymianie oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne i energooszczędne. Planów dotyczących takich inwestycji nie ma 18% badanych gmin. Natomiast 30% nie było w stanie udzielić odpowiedzi. Respondenci

szacowali koszt takiej inwestycji w bardzo różnej wysokości. Rozkład odpowiedzi przedstawia Rysunek 12.

**Rysunek 12. Szacunkowy koszt inwestycji związanej w wymianą oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne i energooszczędne**



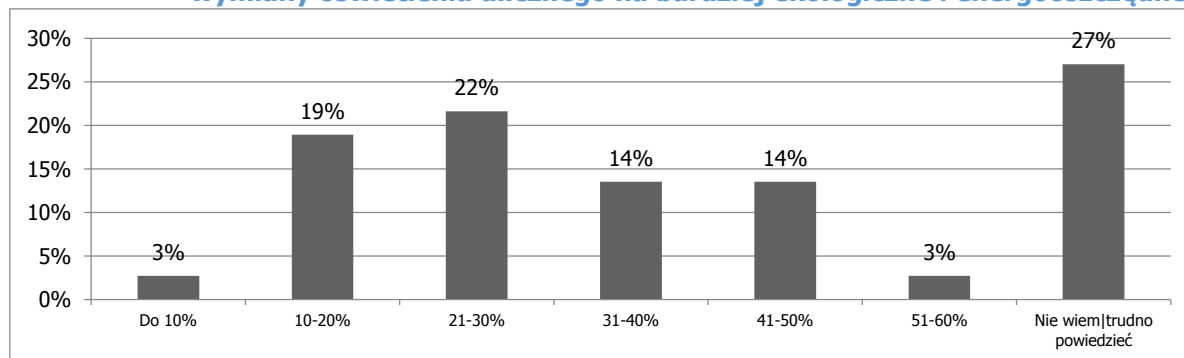
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego, N=81

62% badanych gmin planuje zrealizować inwestycję ze środków własnych. 46% chciałoby skorzystać z dotacji z RPO WM, a 38% z dotacji z NFOŚiGW lub z WFOŚiGW. Zainteresowanie wsparciem zwrotnym z NFOŚiGW lub z WFOŚiGW wyraża 33% badanych. Udzielone odpowiedzi pokazują, że gminy finansować będą realizację inwestycji z kilku źródeł oraz, że największym zainteresowaniem cieszyć się będzie wsparcie bezzwrotne.

Spośród gmin które zadeklarowały, że będą się ubiegać o kredyt lub pożyczkę blisko 30% wskazało, że będzie to kwota między 51 tys. a 100 tys. zł. Taka sama część nie potrafiła wskazać planowanej kwoty kredytu lub pożyczki. Pozostali ankieterzy wskazywali bardzo różne kwoty.

Rozkład natomiast odpowiedzi dotyczących planowania zaangażowania środków własnych gminy pokazuje, że potencjalni beneficjenci dysponują różnymi środkami na realizację takich inwestycji (rys. 13)

**Rysunek 13. Planowany udział środków własnych gminy w projektach dotyczących wymiany oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne i energooszczędne**

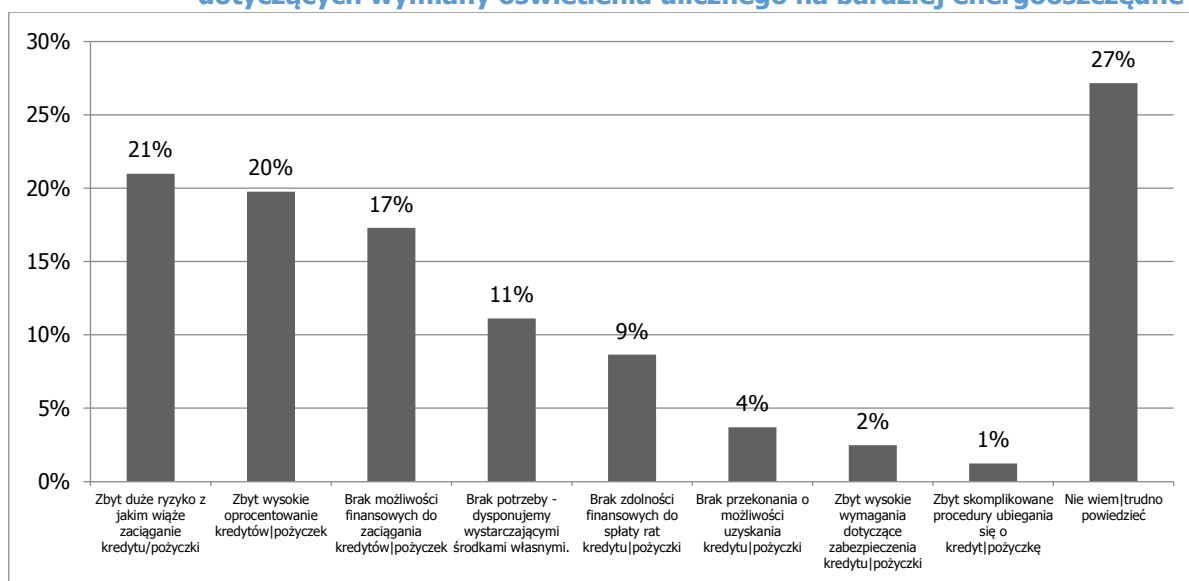


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego, N=37

Przeprowadzone badania pokazały, że nie uzyskanie wsparcia dotacyjnego spowoduje odłożenie decyzji o inwestycji w czasie. Taką deklarację złożyło 58% ankietowanych gmin. Spowoduje także ograniczenie skali inwestycji – 31% odpowiedzi. 19% gmin wskazało, że zrezygnuje z jej przeprowadzenia. Tylko dla 2% nieuzyskanie dotacji nie będzie miało żadnego wpływu na realizację projektu. 13% nie potrafiło wskazać czy będzie miało jakikolwiek wpływ.

Przedstawiciele gmin zostali także poproszeni o udzieleni odpowiedzi na pytanie dlaczego nie planują finansowania wymiany oświetlenia ulicznego na bardziej energooszczędne ze środków kredytu lub pożyczki bankowej. Rozkład odpowiedzi przedstawia Rysunek 14.

**Rysunek 14. Przyczyny nie planowania skorzystania z pożyczek lub kredytu w projektach dotyczących wymiany oświetlenia ulicznego na bardziej energooszczędne**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego, N=81, pytanie wielokrotnego wyboru

Przeprowadzone badania pokazały, że gminy najbardziej obawiają się zbyt dużego ryzyka z jakim wiąże się zaciąganie kredytów i pożyczek oraz zbyt wysokiego oprocentowania. Wskazywano także na brak możliwości do zaciągania zobowiązań.

#### Warunki na jakich ostateczni odbiorcy są w stanie skorzystać z oferowanego wsparcia

Gminy planujące realizację takich inwestycji zostały poproszone o wskazanie warunków jakie powinny być spełnione aby były zainteresowane skorzystaniem ze wsparcia w formach zwrotnych. Ankietowani w większości jednak przypadków nie potrafili zdefiniować takich warunków. Ponad ¾ nie potrafiło bowiem wskazać maksymalnego, akceptowalnego oprocentowania. Blisko 72% nie wskazało optymalnego czasu na jaki powinna zostać udzielona pożyczka lub kredyt. W opinii blisko 14% powinno to być 10 lat. Optymalnego okresu karencji nie potrafiło wskazać blisko 73% badanych gmin. Dla ponad 12% byłoby to 12 miesięcy. Jako optymalny rodzaj zabezpieczenia przez blisko 46% wskazany został weksel in blanco. Ponad 55% nie wskazało akceptowalnego czasu na podjęcie decyzji przez bank. Blisko 26% wskazywało, że powinno to być między dwa a cztery tygodnie.

### **Zakup niskoemisyjnych form transportu miejskiego spełniającego normę EURO VI. Infrastruktura niezbędna dla właściwego funkcjonowania zrównoważonej mobilności – budowa centrów przesiadkowych, parkingów „parkuj i jedź”. Kompleksowe projekty służące ruchowi pieszemu i rowerowemu.**

#### Dotychczasowe doświadczenia

Spośród badanych gmin tylko 1% (2 gminy) wskazał, że w ciągu ostatnich 3 lat na ich terenie zrealizowano inwestycję polegającą na zakupie proekologicznych środków transportu miejskiego. 96% takiej inwestycji nie zrealizowało, a 3% nie potrafiło udzielić jednoznacznej odpowiedzi.

Gmina która zrealizowała taką inwestycję oszacowała jej koszt w przedziale między 5 mln a 10 mln zł, a źródłem jej finansowania była dotacja z RPO. Beneficjent ten nie ubiegał się o wsparcie w formie pożyczki lub kredytu.

#### Plany inwestycyjne

Również tylko dwie gminy planują w ciągu najbliższych trzech lat inwestycję polegającą na zakupie proekologicznych środków transportu miejskiego. 80% takiej inwestycji nie planuje, a 19% nie potrafiło udzielić odpowiedzi na temat planów inwestycyjnych. Jedna z gmin oszacowała koszt tej inwestycji między 51 tys. a 100 tys. zł, a druga między 5 mln a 10 mln zł. Jako planowane źródło sfinansowania

inwestycji została wskazana dotacja z RPO oraz z NFOŚiGW lub WFOŚiGW. Ewentualne niezyskanie wsparcia dotacyjnego spowoduje odłożenie inwestycji w czasie oraz ograniczenie jej skali.

Jako przyczynę nieplanowania ubiegania się o wsparcie w formie kredytu lub pożyczki jeden z podmiotów wskazał zbyt duże ryzyko jakie wiąże się z zaciąganiem tego typu zobowiązań.

Jako przyczynę nieplanowania takiej inwestycji 74% gmin wskazywało na brak potrzeby a 7% na brak środków finansowych.

Warunki na jakich ostateczni odbiorcy są w stanie skorzystać z oferowanego wsparcia

Żaden z przedstawicieli gmin planujących taką inwestycję nie był w stanie zdefiniować warunków na jakich powinno być udzielane wsparcie w formach zwrotnych.

## **Budowa, rozbudowa lub modernizacja sieci ciepłowniczej. Wymiana czynnika grzewczego o wyższej niż dotychczas sprawności wytwarzania ciepła, a także bardziej przyjaznego środowisku.**

### Dotychczasowe doświadczenia

Spśród badanych gmin tylko 5 (3%) zrealizowało projekt polegający na budowie, rozbudowie lub modernizacji sieci ciepłowniczej. Każda z nich wskazała na odmienny koszt inwestycji. Mieścił się on w przedziale od 100 tys. zł do 50 mln zł. Jako źródło finansowania inwestycji wskazywano na środki własne oraz na dotację z RPO. Jeden z ankietowanych wskazał, że ubiegał się o pożyczkę na realizację inwestycji i została mu ona przyznana. Udział środków własnych w tym projekcie wynosił między 10% a 20%.

### Plany inwestycyjne

W ciągu najbliższych 3 lat 6% badanych gmin zamierza zrealizować projekt polegający na budowie, rozbudowie lub modernizacji sieci ciepłowniczej. 75% nie planuje takiej inwestycji, a 18% nie potrafiło odpowiedzieć na temat planów.

Gminy, które planują taką inwestycję wskazywały na różny koszt jej realizacji lub nie potrafiły go określić. Trzy na dziesięć określiły ten koszt w przedziale między 1 mln a 3 mln zł.

Sześć na dziesięć gmin, które planują taką inwestycję jako źródło jej finansowania wskazują dotację z RPO. Uzupełnieniem tych środków mają być środki własne gminy oraz dotacja z NFOŚiGW lub z WFOŚiGW. Tylko jedna z gmin wskazała na pożyczkę lub kredyt z NFOŚiGW lub z WFOŚiGW. Kwota o jaką zamierza się starać mieści się w przedziale między 250 tys. a 500 tys. zł. Planowany wkład własny wyniesie między 21% a 30%.

Wszystkie gminy planujące realizację takiej inwestycji wskazały, że brak wsparcia dotacyjnego spowoduje odłożenie inwestycji w czasie.

Trudno równocześnie wskazać przyczynę nie planowania realizacji inwestycji z kredytu lub pożyczki. Wskazywano bowiem na różne przyczyny i żadna z nich nie uzyskała większej liczby wskazań.

Gminy nie wskazały także, jakie warunki powinno spełniać finansowanie zwrotne aby gminy wyrażały nim zainteresowanie. Tylko w przypadku preferowanej formy zabezpieczenia trzy na dziesięć gmin wskazało na weksel in blanco.

Jako przyczynę nie planowania natomiast realizacji takiej inwestycji 78% badanych gmin wskazało na brak potrzeby realizacji takiej inwestycji. Na brak środków finansowych wskazało tylko 5% badanych.

Spśród badanych przedsiębiorców prowadzących działalność w dziale 35 PKD – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych – ponad 22% wskazało, że w ciągu ostatnich 3 lat zrealizowało projekt polegający na budowie, rozbudowie lub modernizacji sieci ciepłowniczej. Koszty tych projektów były bardzo różne. Beneficjenci wskazywali bowiem na kwotę od 25 tys. do 3 mln zł. ¼ beneficjentów wskazała, że koszt ten wyniósł między 101 tys. zł a 250 tys. zł i była to najczęściej wskazywana kwota. Realizowane inwestycje finansowane były z kilku źródeł. Ponad 81% wskazało, że korzystało ze środków własnych. Po blisko 13% korzystało z kredytu z sektora bankowego oraz z pożyczki lub kredytu z NFOŚiGW lub

WFOŚiGW. Podmioty, które nie sfinansowały inwestycji z kredytu lub pożyczki wskazały, że żaden z nich nie starał się o jej udzielenie. Podmioty, które wskazały, że oprócz środków własnych korzystały także z innych środków zostały poproszone o wskazanie jaki był udział środków własnych. Udział ten był odmienny dla każdego z beneficjentów i wynosił od mniej niż 10% do 80%.

Co czwarty badany przedsiębiorca prowadzący działalność w dziale 35 PKD planuje w ciągu najbliższych lat realizację inwestycji polegającej na budowie, rozbudowie lub modernizacji sieci ciepłowniczej. Blisko 28% podmiotów, które planują realizację takich inwestycji nie było w stanie oszacować ich kosztu. Blisko 17% wskazało, że będzie to między 1 mln zł a 3 mln zł. Najczęściej planowanymi do wykorzystania środkami finansowania inwestycji są środki własne przedsiębiorstwa oraz dotacja z RPO. Zdecydowanie mniej przedsiębiorców rozważa sfinansowanie inwestycji z kredytów z sektora bankowego lub z pożyczki z NFOŚiGW lub WFOŚiGW. Przedsiębiorcy planujący sfinansować inwestycję z pożyczki wskazywali bardzo różne kwoty o jakie zamierzają wnioskować. Wskazywali bowiem oni kwoty od 250 tys. do ponad 50 mln zł. Ponad 27% wskazało, że udział środków własnych powinien wynieść między 10% a 20%. Po 18% wskazało, że będzie to między 41% a 50%, oraz między 51% a 60%.

W przypadku niezyskania wsparcia dotacyjnego ponad 45% przedsiębiorców odłoży planowaną inwestycję w czasie. Ponad 27% ograniczy jej skalę lub też z niej zrezygnuje. Taka sama część podmiotów wskazała, że brak udzielenia dotacji nie będzie miało żadnego wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji.

Przedsiębiorcy nie planujący sfinansowania inwestycji za pomocą instrumentów zwrotnych zostali poproszeni o wskazanie przyczyn takiej decyzji. Jako główną przyczynę wskazano zbyt wysokie oprocentowanie pożyczek oraz kredytów. Kolejnym czynnikiem była niestabilność przychodów przedsiębiorstwa. Pozostałe przyczyny otrzymały zdecydowanie mniejszą liczbę wskazań.

#### Warunki na jakich ostateczni odbiorcy są w stanie skorzystać z oferowanego wsparcia

Przedsiębiorcy zostali również poproszeni o wskazanie warunków jakie musiałyby spełniać pożyczki i kredyty, aby ich oferta była dla nich atrakcyjna. Co piąty przedsiębiorca wskazał, że oprocentowanie powinno maksymalnie wynosić 3%, a optymalny czas jej udzielenia powinien wynosić 5 lat. Jako optymalny okres karencji w spłacie zobowiązania blisko 28% wskazało na 12 miesięcy. Weksel in blanco jako najlepsze zabezpieczenie został wskazany przez ponad 44% przedsiębiorców. Koszt takiej inwestycji w opinii 72% przedsiębiorców powinien się zwrócić po ponad 5 latach. Zdecydowana większość badanych nie potrafiła jednak wskazać prawdopodobnej kwoty przychodu.

Jako natomiast główną przyczynę nie planowania realizacji takiej inwestycji ponad 57% badanych wskazało brak potrzeby jej realizacji.

## **STRATEGIA INWESTYCYJNA**

### Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

**Budowa, rozbudowa lub modernizacja sieci ciepłowniczej. Wymiana czynnika grzewczego o wyższej niż dotychczas sprawności wytwarzania ciepła, a także bardziej przyjaznego środowisku.**

Do argumentów przemawiających za zastosowaniem instrumentów finansowych można zaliczyć:

- Wsparcie w formach zwrotnych oferowane jest przez NFOŚiGW oraz WFOŚiGW,
- 4 na 5 gmin realizujących projekt z zakresu sieci ciepłowniczej przewiduje, że koszt inwestycji im się zwróci w przyszłości,
- gminy planujące realizację takiej inwestycji w 6 na 9 przypadków przewidują zwrot zainwestowanych środków.

Do argumentów przemawiających przeciwko zastosowaniu instrumentów finansowych można zaliczyć:

- Realizacja takich projektów przyczynia się w głównej mierze do osiągnięcia wymiernych efektów ekologicznych oraz społecznych,

- gminy realizujące projekt związany z siecią ciepłowniczą przewidujące zwrot kosztów nie potrafią wskazać okresu zwrotu zainwestowanych środków, nie potrafią także wskazać prawdopodobnej kwoty przychodu,
- 43% przedsiębiorców z działu 35 PKD realizujących projekt z zakresu sieci ciepłowniczej w ramach RPO WM 2007-2013 nie przewiduje zwrotu zainwestowanych środków, dokładnie tyle samo było przeciwnego zdania,
- przedsiębiorcy z działu 35 PKD wskazywali, że zwrot zainwestowanych środków nastąpi między 5 a 10 lat (47% badanych) oraz po 10 latach (33% badanych),
- realizacja projektów opartych na wymianie czynnika grzewczego z węglowego na bardziej ekologiczne paliwo np. gaz wiąże się ze zwiększeniem kosztów ogrzewania z uwagi na wyższą cenę paliwa. Dodatkowe nałożenie obciążeń dla użytkownika ciepła związane ze spłatą pożyczki stanowi o braku zainteresowania przedmiotowym działaniem.

**Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie wniosku, że przedmiotowe inwestycje powinny być wspierane w formie dotacji.**

### **Inwestycje związane z modernizacją oświetlenia zewnętrznego np. ulic, placów, dróg na energooszczędne.**

Do argumentów przemawiających za zastosowaniem instrumentów finansowych można zaliczyć:

- Wsparcie w formach zwrotnych udzielane jest przez NFOŚiGW oraz WFOŚiGW,
- część gmin realizuje inwestycje dotyczące wymiany oświetlenia w oparciu o formułę samo spłacania modernizacji z uzyskanych oszczędności w energii elektrycznej,
- spośród gmin które zrealizowały projekt dotyczący wymiany oświetlenia ulicznego 61% przewiduje zwrot zainwestowanych środków.

Do argumentów przemawiających przeciwko zastosowaniu instrumentów finansowych można zaliczyć:

- Finansowanie oświetlenia ulic, placów, dróg jest zadaniem własnym gminy i wiąże się z ponoszeniem znacznych środków finansowych na tylko na zakup energii, ale także na budowę i bieżące utrzymanie instalacji,
- wymiana oświetlenia sodowego na ledowe w głównej mierze przynosi korzyści ekologiczne oraz społeczne,
- gminy realizując takie inwestycje finansują je głównie z własnych środków oraz dotacji z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, tylko 9% sfinansowało ją z pożyczki z NFOŚiGW lub WFOŚiGW,
- projekty te charakteryzują się długą stopą zwrotu, w przypadku wymiany samych żarówek sodowych na ledowe okres zwrotu można szacować na 60-80 miesięcy, aby jednak zapewnić prawidłowe działanie oświetlenia ledowego konieczna jest wymiana całej infrastruktury oświetlenia ulicznego a to powoduje, że stopa zwrotu wynosi między 10 a 20 lat,
- gminy planujące realizację takiej inwestycji w najbliższych 3 latach jako źródło jej sfinansowania wskazywały środki własne (65%), 46% dotacją z RPO, 38% dotacją z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, a tylko 33% pożyczkę z NFOŚiGW lub WFOŚiGW,
- nieuzyskanie wsparcia dotacyjnego powoduje odłożenie inwestycji w czasie, wskazało tak 58% badanych gmin oraz ograniczenie skali inwestycji – 31% odpowiedzi,
- jako przyczyny nieplanowania skorzystania ze wsparcia zwrotnego przedstawiciele gmin wskazywali: zbyt duże ryzyko z jakim wiąże się zaciąganie kredytów i pożyczek oraz ich zbyt wysokie oprocentowanie, a także możliwości do zaciągania zobowiązań,
- gminy, które zrealizowały projekt dotyczący wymiany oświetlenia ulicznego nie są w stanie oszacować prawdopodobnej kwoty oszczędności możliwej do osiągnięcia dzięki realizacji projektu.

**Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie wniosku, że przedmiotowe inwestycje powinny być wspierane w formie dotacji.**

### **Zakup niskoemisyjnych form transportu miejskiego spełniającego normę EURO VI. Infrastruktura niezbędna dla właściwego funkcjonowania zrównoważonej mobilności –**



## **budowa centrów przesiadkowych, parkingów „parkuj i jedź”. Kompleksowe projekty służące ruchowi pieszemu i rowerowemu.**

Do argumentów przemawiających za zastosowaniem instrumentów finansowych można zaliczyć:

- Firmy świadczące usługi z zakresu zbiorowego transportu miejskiego mają zagwarantowany popyt na świadczone przez siebie usługi, ich bieżąca działalność jest dotowana przez samorządy co powoduje, że nie spotykają się z większymi problemami z pozyskaniem środków zwrotnych na zakup taboru.

Do argumentów przemawiających przeciwko zastosowaniu instrumentów finansowych można zaliczyć:

- Ze względu na stopień zadłużenia, spółki komunalne zajmujące się transportem mogą mieć problem z zaciąganiem kolejnych zobowiązań,
- możliwość uzyskania wsparcia w formach bezzwrotnych przyczynia się do przyspieszenia podjęcia decyzji o inwestycji, szybkość przeprowadzenia inwestycji powoduje, że możliwy do osiągnięcia jest szybki efekt ekologiczny i społeczny,
- wymiana taboru na tabor niskoemisyjny przyczynia się do osiągnięcia wymiernego efektu ekologicznego polegającego na zmniejszeniu emisji CO<sub>2</sub>, zmniejszeniu poziomu hałasu,
- ze względu na „okres życia” taboru brak możliwości zwrotu zainwestowanych środków w zakup autobusów hybrydowych czy też elektrycznych; cena takiego taboru znacznie przewyższa cenę autobusów spełniających wymagania normy Euro VI,
- 40% badanych respondentów działania 5.1 RPO WM 2007-2013 wskazało, że realizowany przez nich projekt nie generuje przychodów, przeciwnego zdania był co piąty badany, 40% nie potrafiło udzielić jednoznacznej odpowiedzi,
- ponad połowa beneficjentów działania 5.1 RPO WM 2007-2013 nie przewiduje zwrotu środków zainwestowanych w projekt, tylko 1/3 taki zwrot przewiduje,
- w przypadku nie otrzymania wsparcia z RPO WM 2007-2013 83% beneficjentów wskazało, że nie zrealizowałoby projektu,
- 80% badanych gmin nie planuje w ciągu 3 najbliższych lat zrealizowania takiej inwestycji.

**Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie wniosku, że przedmiotowe inwestycje powinny być wspierane w formie dotacji.**

# Priorytet inwestycyjny 6a

## Charakterystyka projektów

### Informacje wstępne

W ramach priorytetu planowane są do realizacji następujące typy projektów:

- rozbudowa i modernizacja regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) oraz instalacji zastępczych w celu spełnienia przez nie standardów RIPOK,
- rozwój infrastruktury selektywnego systemu zbierania odpadów komunalnych, ze szczególnym uwzględnieniem budowy i modernizacji Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych.

RIPOK-i są jednym z najbardziej skomplikowanych elementów w systemie gospodarki odpadami. Głównym problemem związanym z ich funkcjonowaniem jest zapewnienie odpowiedniego strumienia odpadów. W głównej bowiem mierze trafiają do nich odpady zmieszane, co powoduje trudności w osiągnięciu wymaganych poziomów odzysku i recyklingu a co za tym idzie problemy z osiągnięciem efektu ekonomicznego<sup>269</sup>. Mniejszy niż zakładano strumień odpadów powoduje, że instalacje te także w wielu przypadkach mają problemy z osiągnięciem zakładanego efektu ekologicznego. To w konsekwencji może powodować ryzyko konieczności zwrotu otrzymanego dofinansowania. Problem ten w wielu przypadkach wynika z faktu, że w sytuacji kiedy w przetargach na wywóz odpadów głównym kryterium decydującym o rozstrzygnięciu jest cena, wielu oferentów w celu jej obniżenia wybiera dostarczanie odpadów do zakładów wyposażonych w przestarzałe instalacje, ale przez to tańszych. Na problem ten zwrócił również uwagę przedstawiciel Ministerstwa Środowiska podczas Ogólnopolskiego Zjazdu RIPOK, który odbył się w 2013 r. w Bielsku Białej<sup>270</sup>. Wskazał on, że spośród projektów, które dostały dofinansowanie w ramach działania 2.1 (kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych) „cztery projekty zasygnalizowały ryzyko nieosiągnięcia efektu ekologicznego związanego ze spadkiem liczby ludności - przez to ze zmniejszeniem strumienia odpadów oraz występowaniem instalacji konkurencyjnych w regionie”. Na problem ten zwrócili również uwagę przedstawiciele NFOŚiGW w trakcie wywiadu. Wskazano, że z ich doświadczenia wynika, że problemem jest oszacowanie strumienia odpadów bo on tak naprawdę decyduje o rentowności danego przedsięwzięcia. Problemem jest także konkurencja cenowa między bardziej zaawansowanymi technologicznie instalacjami a mniej zaawansowanymi.

Na rentowność funkcjonowania RIPOK-ów wpływa też ich liczba. Z jednej bowiem strony musi ich być tyle aby zapewniły zagospodarowanie wszystkich odpadów powstających w regionie. Z drugiej jednak strony ich liczba musi być ograniczona, aby każdy z nich miał zapewniony odpowiedni strumień odpadów co zapewni ich rentowność.

Wpływ na rentowność funkcjonowania RIPOK-ów mają wydatki związane bezpośrednio z odbiorem odpadów od wytwórców, które zależą od: ilości wytwarzanych odpadów, rodzaju wytwarzanych odpadów, rozmieszczenia wytwórców odpadów na danym terenie, jakości obsługi wytwórców odpadów (systemu zbiórki, częstotliwości odbioru, wyposażenia w pojemniki, wymagań stawianych wyposażeniu pojazdów w urzędzenia do bieżącej kontroli świadczonych usług), wielkość firm wywozowych (poziom jednostkowych kosztów stałych), odległości baz firm wywozowych od terenów obsługiwanych, odległości miejsca zbiórki odpadów od zakładów ich zagospodarowania, poziom płac<sup>271</sup>.

Czynnikiem decydującym o efektywności tego typu instalacji jest również możliwa do uzyskania cena za surowce wtórne. Zwiększająca się ilość surowców na rynku przy nie zwiększającym się popycie

<sup>269</sup> K. Gamańska, Perspektywy dla RIPOK. [http://ewit.pl/gospodarka\\_odpadami:news-758.htm](http://ewit.pl/gospodarka_odpadami:news-758.htm)

<sup>270</sup> Ogólnopolski Zjazd RIPOK 2013, [http://www.ekorum.pl/pl/e107\\_plugins/sgallery/gallery.php?view.1.1.1](http://www.ekorum.pl/pl/e107_plugins/sgallery/gallery.php?view.1.1.1)

<sup>271</sup> D. Matuszewski, Aspekty ekonomiczne i uwarunkowania ekologiczne gospodarowania odpadami komunalnymi, [http://www.blizejsmieci.pl/files/konferencja\\_sumujaca/mat\\_konf\\_2/dm\\_aspekty\\_ekonomiczne.pdf](http://www.blizejsmieci.pl/files/konferencja_sumujaca/mat_konf_2/dm_aspekty_ekonomiczne.pdf)

powoduje, że cena surowców wtórnych spada. Jako przykład można podać zmiany ceny surowców wtórnych z opakowań. Tona szkła w 2002 r. kosztowała 70 zł, a w 2012 r. już tylko 50 zł, tona makulatury 200 zł a w 2002 r. tylko 8 zł. Bardzo duży spadek ceny można także zaobserwować na przykładzie tworzyw sztucznych (z 1200 zł do 11 zł) i metali (od 200 zł do 30 zł)<sup>272</sup>. O niestabilności rynku surowców wtórnych świadczy też fakt, że w ciągu roku ceny surowców wtórnych potrafią się wahać i zmieniać o 50%. Utrudnia to znacznie funkcjonowanie instalacji w warunkach rynkowych wpływając na jej rentowność<sup>273</sup>.

Przedstawiciele NFOŚiGW wskazali, że nowy system gospodarki odpadami komunalnymi działa zbyt krótko żeby można było podejmować próbę oceny tego systemu a co za tym idzie ocenę ryzykowności inwestycji dotyczących RIPOK. Analiza jest bowiem dokonywana na podstawie podaży odpadów w regionie. Brak jednak danych lub wątpliwości co do jakości tych danych powoduje, że powstaje pewien element ryzyka a co za tym idzie ryzyko dotyczące efektywności danej inwestycji.

Na wsparcie instalacji przetwarzania odpadów komunalnych NFOŚiGW nigdy nie udzielał wsparcia dotacyjnego. Na podstawie składanych wniosków koszt budowy RIPOK można oszacować na ok. 30 mln zł. W opinii przedstawicieli NFOŚiGW w najbliższym czasie powinno być duże zainteresowanie beneficjentów dostosowaniem istniejących instalacji do wymogów prawa. Operator takiej instalacji będzie miał przymus prawny dostosowania takiej instalacji w związku z czym każde środki inne niż komercyjne będą dla niego atrakcyjne.

W przypadku PSZOK jednym z głównym czynników decydujących o jego efektywności jest jego lokalizacja. Jeżeli obiekt taki utworzony zostanie w miejscu dobrze skomunikowanym, dostępnym dla mieszkańców jego efektywność będzie większa<sup>274</sup>. Bardzo często dzieje się jednak tak, że obiekty takie tworzone są na terenach należących do spółek gminnych zajmujących się gospodarką odpadami i umiejscowione są na obrzeżach miejscowości w miejscu trudno dostępnym dla mieszkańców. Sprawnie działający PSZOK może przyczynić się do wzrostu efektywności całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy. Koszt bowiem zbierania odpadów w sposób selektywny w PSZOK jest 2 razy mniejszy niż zbiórka „u źródła”<sup>275</sup>. Należy podkreślić, że PSZOK sam w sobie nie będzie efektywny, ale jego działalność wpływać będzie na cały system gospodarki odpadami komunalnymi w gminie. Uzyskanie bowiem pełnego ekonomicznego obrazu funkcjonowania PSZOK-u będzie możliwe po zestawieniu wartości i zbiórki odpadów w PSZOK do wartości i kosztów pozostałej selektywnej zbiórki odpadów u źródła czy z likwidacji dzikich wysypisk. Ekspertki podkreślają, że obecnie w Polsce nie ma jeszcze punktu, który generowałby zyski. Wykorzystać można jednak doświadczenia zagraniczne, które pokazują, że dobra lokalizacja PSZOK przyczynia się do jego efektywnego funkcjonowania. W punktach takich we Francji zbieranych jest 50% całości wytworzonych odpadów, w Niemczech blisko 40%, a w Czechach i na Węgrzech 17%. W Polsce najlepsze punkty zbierają ok. 10% odpadów<sup>276</sup>. Również w opinii przedstawicieli NFOŚiGW PSZOK nie jest w stanie się utrzymać ze sprzedaży zebranych w nich selektywnie odpadów. Mogą być oczywiście miejsca gdzie przy nagłym wzroście cen pewnych surowców ich rentowność wzrośnie. PSZOK jest jednak elementem systemu funkcjonującego w gminie i jego rentowność wpływać będzie na rentowność całego systemu. Podkreślono również, że w różnych gminach różne rozwiązania mogą się sprawdzać. Mogą być gminy gdzie dobrym rozwiązaniem będzie PSZOK, gminy gdzie lepiej będzie prowadzić zbiórkę u źródła i takie gdzie lepiej będzie prowadzić zbiórkę za pomocą pojemników mobilnych. Problem z którym spotyka się wiele podmiotów prowadzących selektywną zbiórkę odpadów jest ich kradzież<sup>277</sup>. Umieszczone bowiem w sposób selektywny w pojemnikach odpady są bardzo często kradzione nie tylko przez osoby biedne, ale przez zorganizowane grupy.

<sup>272</sup> Więcej odpadów do przetworzenia, likwidacja szarej strefy  
[http://www.mos.gov.pl/arttykul/7\\_archiwum/19250\\_wiecej\\_opakowan\\_do\\_przetworzenia\\_likwidacja\\_szarej\\_strefy.html](http://www.mos.gov.pl/arttykul/7_archiwum/19250_wiecej_opakowan_do_przetworzenia_likwidacja_szarej_strefy.html)

<sup>273</sup> Tamże.

<sup>274</sup> P. Szadziejewicz, Odpadowy (P)SZOK, <http://www.e-gospodarkaodpadami.pl/rynek/odpadowy-p-szok/>

<sup>275</sup> Tamże.

<sup>276</sup> P. Szadziejewicz, Odpadowy (P)SZOK, <http://www.e-gospodarkaodpadami.pl/rynek/odpadowy-p-szok/>

<sup>277</sup> J. Leśniewska, Złodzieje kradną śmieci z kontenerów zanim przyjadą firmy wywozowe,  
[http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36037,17452028,Zlodzieje\\_kradna\\_smieci\\_z\\_kontenerow\\_zanim\\_przyjada.html](http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36037,17452028,Zlodzieje_kradna_smieci_z_kontenerow_zanim_przyjada.html)

Projekty dotyczące budowy zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów mogą być projektami efektywnymi ekonomicznie. Zakłady te są jednak wysoce kapitałochłonne. Głównym czynnikiem decydującym o ich efektywności jest wielkość trafiającego do nich strumienia odpadów. W przypadku zbyt dużej liczby instalacji strumień odpadów zostanie rozdrobiony pomiędzy poszczególne instalacje co nie zapewni efektywnego funkcjonowania instalacji ani pełnego wykorzystania zaprojektowanej mocy przerobowych. Aby sprawnie i efektywnie dany zakład funkcjonował bardzo istotne jest dostarczenie mu nie tylko odpowiedniej ilości odpadów, ale w szczególności odpowiedniej ilości odpadów zbieranych selektywnie. Zwiększenie strumienia odpadów zbieranych selektywnie wynikać będzie z czynników prawnych oraz świadomościowych. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych<sup>278</sup> z roku na rok zwiększają się minimalne poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Zgodnie natomiast z Rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów<sup>279</sup> z roku na rok ograniczeniu ulegać musi masa odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Przepisy te spowodują, że z roku na rok do zakładów przetwarzania odpadów będzie trafiać coraz więcej odpadów zbieranych w sposób selektywny co będzie miało wpływ na zwiększenie ich efektywności. Czynnikiem który może przyczynić się do zwiększenia ilości odpadów zbieranych w sposób selektywny jest wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców. Badania dotyczące świadomości ekologicznej przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Środowiska<sup>280</sup> pokazują, że z każdym rokiem licząc od 2012 roku odsetek osób regularnie segregujących śmieci wzrasta i w 2014 wyniósł 68%. Z drugiej strony udział osób nie segregujących odpady w ogóle zmniejszył się z 39% w 2011 r. do 15% w 2014 r. Ponad ¾ badanych segreguje szkło, butelki, opakowania szklane (77%) oraz plastik i tworzywa sztuczne (76%). Segregację papieru i makulatury deklaruje 67% ankietowanych, a 57% segreguje metal i puszki.

Oszacowanie kosztów inwestycyjnych w zakresie instalacji i obiektów do zagospodarowania odpadów komunalnych w Polsce w latach 2011-2020 przeprowadzone zostało przez Ministerstw Środowiska na potrzeby Krajowego Programu Gospodarki Odpadami<sup>281</sup>. Z dokumentu wynika, że koszt budowy PSZOK wynosi od 0,5 mln zł do 1,0 mln zł. Koszt natomiast instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów w przypadku prostszych instalacji wynosi ok. 200 Euro/Mg, zaś dla bardziej zaawansowanych (z odzyskiem metanu na poziomie 10-15%) wynosi ok. 450 Euro/Mg.

Przedstawiciele NFOŚiGW w trakcie wywiadu wskazywali, że środki krajowe nie mogą i nie powinny być konkurencyjne w stosunku do środków pochodzących z Unii Europejskiej. W związku z czym po ukształtowaniu się wszystkich programów operacyjnych dojdzie do weryfikacji programów oferowanych przez NFOŚiGW celem określenia ich komplementarności w stosunku do środków unijnych. Środki w ramach tych programów mają być bowiem przeznaczane na sfinansowanie wkładu własnego dla potencjalnych beneficjentów programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Wskazano, że NFOŚiGW nie planuje powrotu do finansowania bezzwrotnego, a jeżeli by jednak do niego doszło to środki przeznaczone na to wsparcie stanowiłyby niewielką część budżetu poszczególnych programów.

#### Dotychczasowe doświadczenia/Rentowność projektów

<sup>278</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, Dz. U. 2012, poz. 645.

<sup>279</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów, Dz. U. 2012 poz. 676.

<sup>280</sup> Badanie Świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski. Badanie trackingowe pomiar: październik 2014, Raport TNS Polska dla Ministerstwa Środowiska, [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2014\\_12/3cd08e737106bd35c7a6e3128e9abbbd.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2014_12/3cd08e737106bd35c7a6e3128e9abbbd.pdf)

<sup>281</sup> Oszacowanie kosztów inwestycyjnych w zakresie instalacji i obiektów do zagospodarowania odpadów komunalnych w Polsce w latach 2011-2020

W RPO dla Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 wsparcie w obszarze gospodarki odpadami było udzielane w ramach działania 4.2 ochrona powierzchni ziemi. W ramach tego działania możliwa była realizacja projektów dotyczących:

- tworzenia i rozwoju systemów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych,
- budowy, rozbudowy, modernizacji instalacji do segregacji odpadów komunalnych i przemysłowych,
- recyklingu odpadów, w tym budowy i rozwój zakładów odzysku i unieszkodliwiania odpadów
- budowy, rozbudowy, modernizacji instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych z odzyskiem energii,
- kompleksowego oczyszczania terenu z odpadów zawierających azbest lub/oraz usuwanie azbestu z budynków użyteczności publicznej wraz z zapewnieniem bezpiecznego unieszkodliwiania odpadów,
- budowy składowisk odpadów niebezpiecznych,
- projektów zmierzających do likwidacji istniejących składowisk wraz z unieszkodliwianiem ich zawartości (w tym mogilników), również „dzikich wysypisk śmieci”,
- dostosowania istniejących zakładów zagospodarowania odpadów do obowiązujących przepisów, w tym budowa nowych, modernizacja i rozbudowa istniejących regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) oraz rozbudowa lub modernizacja istniejących instalacji zastępczych przetwarzania odpadów w celu uzyskania statusu RIPOK.

W ramach tematu priorytetowego 44: gospodarka odpadami komunalnymi i przemysłowymi dofinansowanie otrzymały 24 projekty<sup>282</sup>. Informacje na temat wartości projektów przedstawia Tabela 42.

**Tabela 42. Dane finansowe na temat projektów z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi i przemysłowymi**

wyszczególnienie	Kwota (zł)
<b>Wartość ogółem</b>	93 781 931,09
<b>Wydatki kwalifikowane</b>	75 008 464,48
<b>Dofinansowanie</b>	53 114 648,85
<b>Dofinansowanie UE</b>	47 217 932,60

źródło: [http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI\\_raporty.aspx](http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI_raporty.aspx)

Beneficjentami były gminne samorządowe jednostki organizacyjne – 1 projekt, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (duże przedsiębiorstwa) – 6 projektów, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (średnie przedsiębiorstwa) – 1 projekt, wspólnota samorządowa – 6 projektów oraz gminy – 10 projektów.

Spośród 24 projektów 18 zostało już zakończonych, a 6 jest jeszcze realizowanych. Blisko 59% ankietowanych beneficjentów działania 4.2 którzy zakończyli już realizację projektu wskazało, że realizowany przez nich projekt nie generuje przychodu. Tylko niecałe 18% beneficjentów wskazało, że taki przychód jest generowany. 23% ankietowanych nie potrafiło podać jednoznacznej odpowiedzi. Ponad 94% ankietowanych beneficjentów nie potrafiło odpowiedzieć na pytanie jaka może być prawdopodobna kwota przychodu możliwe do osiągnięcia w ciągu najbliższych 5 lat. Tylko 6% beneficjentów oszacowało ten przychód w przedziale między 100 tys. a 250 tys. zł.

Połowa beneficjentów, którzy nie zakończyli jeszcze realizacji projektu wskazywała, że ich projekt ma potencjał do generowania przychodu, a połowa była przeciwnego zdania. Spośród tych, którzy wskazali, że ich projekt ma potencjał do generowania przychodu jeden oszacował go między 100 tys. a 250 tys. zł, jeden na powyżej 1 mln zł, a kolejny nie potrafił go oszacować.

Ponad 60% beneficjentów stwierdziło, że nie zwrócą im się pieniądze zainwestowane w projekt. Przeciwnego zdania było 13% ankietowanych. Ponad 26% beneficjentów nie potrafiło wskazać jednoznacznej odpowiedzi. Jeden z ankietowanych, który wskazał, że zainwestowane środki zwrócą się w przyszłości wskazał, że ten zwrot nastąpi w okresie do 2 lat a kolejny, że po 20 latach. Pokazuje to,

<sup>282</sup> [http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI\\_raporty.aspx](http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI_raporty.aspx)

że beneficjenci nie są w stanie udzielić odpowiedzi na pytanie o przewidywany zwrot zainwestowanych środków.

Podmioty, które nieskutecznie ubiegały się o dofinansowanie ze środków RPO WM 2007-2013, a mimo to zrealizowały planowany projekt wskazywały w zdecydowanej większości (ponad 90%), że projekt nie generuje przychodów. Tylko w opinii jednego z beneficjentów projekt generuje przychody. Blisko 73% badanych nie potrafiła również wskazać, jaka może być prawdopodobna wielkość przychodów osiągniętych w okresie 5 lat od momentu jego zakończenia. Niespełna 20% badanych wskazało, że będzie to w przedziale między 100 tys. a 250 tys. Jeden z ankietowanych wskazał na przychód mniejszy niż 25 tys. zł. 75% badanych wskazało również, że nie zwrócą im się środki zainwestowane w projekt. Ponad 12% wskazało, że przewiduje taki zwrot w przyszłości, a kolejne 12% nie potrafiło udzielić jednoznacznej odpowiedzi.

Brak generowania przychodów przez projekty związane z PSZOK wskazany został także przez 58% gmin realizujących takie projekty. Raczej tak odpowiedziało tylko 7% badanych. W przypadku infrastruktury selektywnego zbierania odpadów komunalnych ponad 61% gmin nie potrafiło wskazać, czy projekt generuje przychód. Blisko 31% twierdziło, że nie generuje przychodu, a tylko niecałe 8%, że generuje. Blisko 50% badanych gmin, które zrealizowały projekt dotyczący PSZOK twierdzi, że ta inwestycja im się nie zwróci. 44% nie potrafi udzielić jednoznacznej odpowiedzi. 2% wskazało, że koszt inwestycji już im się zwrócił, a 5% zakłada, że ten zwrot nastąpi w przyszłości.

Blisko 70% badanych gmin, które zrealizowały projekt dotyczący rozwoju infrastruktury selektywnego zbierania odpadów komunalnych nie potrafiło wskazać czy zwróci się im koszt inwestycji. Blisko 24% twierdzi, że koszt inwestycji im się nie zwróci. Tylko niecałe 8% przewiduje, że koszt inwestycji im się zwróci.

## Charakterystyka grup docelowych

Potencjalnymi beneficjentami projektów są:

- jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia,
- jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną,
- podmioty wykonujące usługi publiczne na zlecenie jednostek samorządu terytorialnego, w których większość udziałów lub akcji posiada samorząd,
- podmioty wybrane w drodze ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 907 z późn. zm.),
- podmiot, który wdraża instrumenty finansowe,
- podmioty gospodarcze wykonujące usługi w zakresie przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów komunalnych selektywnie zebranych.

### Dotychczasowe doświadczenia

Spośród badanych gmin ponad 32% wskazało, że w ciągu ostatnich 3 lat na ich terenie zrealizowano inwestycję polegającą na budowie lub modernizacji PSZOK. Niecałe 10% wskazało na inwestycję polegającą na rozwoju infrastruktury selektywnego zbierania odpadów.

Spośród beneficjentów działania 4.2 RPO WM 2007-2013 ponad 91% sfinansowało wkład własny ze środków własnych. Jeden z beneficjentów sfinansował wkład własny z pożyczki z WFOŚiGW w Warszawie a jeden z pożyczki z sektora pozabankowego. Jako przyczynę nie sfinansowania wkładu własnego z pożyczki ponad 60% beneficjentów wskazało, że nie miało takiej potrzeby. Blisko 35% nie potrafiło wskazać przyczyny. Tylko jeden z beneficjentów wskazał, że nie chciał zaciągać kolejnych zobowiązań.

### Efekt deadweight

W sytuacji braku uzyskania dofinansowania ponad 43% beneficjentów działania 4.2 RPO WM 2007-2013 wskazało, że projekt zostałby zrealizowany ale w mniejszym zakresie. Blisko 35% stwierdziło, że nie doszłoby do realizacji projektu. W takim samym zakresie projekt zostałby zrealizowany przez 13%

beneficjentów. Blisko 9% nie potrafiło udzielić odpowiedzi na pytanie o realizację projektu w przypadku braku otrzymania dofinansowania.

Spośród podmiotów, które nieskutecznie ubiegały się o dofinansowanie w ramach działania 4.2 RPO WM 2007-2013 45% nie rozpoczęło realizacji projektu, a blisko 41% rozpoczęło realizację w takim zakresie jak założono we wniosku o dofinansowanie. Ponad 9% zrealizowało go w węższym zakresie niż wynikało to ze złożonego wniosku. Spośród podmiotów, które zrealizowały projekt blisko 73% zrealizowało go w podobnym czasie jaki założono we wniosku o dofinansowanie. Ponad 4% ankietowanych jest w trakcie realizacji projektu. 40% podmiotów, które nie rozpoczęły realizacji projektu nie planują jego realizacji w ogóle. Kolejne 40% zadeklarowało jego realizację w najbliższych latach. 20% ankietowanych nie potrafiło udzielić odpowiedzi na pytanie dotyczące planowania rozpoczęcia inwestycji. Jeden z podmiotów, który zadeklarował realizację projektu w najbliższych latach wskazał, że sfinansuje go z kredytu, a kolejny, że ze środków własnych. Dwa podmioty nie potrafiły wskazać planowanego źródła dofinansowania. Jako przyczynę nie planowania skorzystania z kredytu lub pożyczki wskazywano na niechęć do zaciągania kolejnych zobowiązań oraz dysponowanie wystarczającymi środkami własnymi.

Ponad 58% podmiotów, które zrealizowały projekt jako źródło jego sfinansowania wskazało na środki własne. Jeden podmiot skorzystał z pożyczki NFOŚiGW, jeden z pożyczki WFOŚiGW, a jeden z pożyczki z sektora pozabankowego. Wśród podmiotów, które sfinansowały realizację projektu ze środków własnych ponad 45% wskazało, że nie skorzystało z pożyczki ponieważ nie mieli takiej potrzeby. Ponad 18% stwierdziło, że korzystanie z kredytów i pożyczek wiąże się ze zbyt dużym ryzykiem. Ponad 9% ankietowanych wskazało, że nie miało szans na otrzymanie pożyczki lub kredytu, nie ma zaufania do sektora bankowego oraz na barierę polegającą na zbyt wysokim oprocentowaniu kredytów i pożyczek.

W przypadku niezyskania wsparcia dotacyjnego z RPO 50% gmin planujących inwestycję związaną z RIPOK odłoży ją w czasie, blisko 20% ograniczy skalę planowanej inwestycji, a ponad 15% zrezygnuje całkowicie z jej realizacji. Na podkreślenie zasługuje fakt, że żaden z ankietowanych nie wskazał, że niezyskanie dotacji nie będzie miało żadnego wpływu na zakres i czas dokonania inwestycji.

W przypadku niezyskania wsparcia dotacyjnego z RPO blisko 86% gmin planujących inwestycję związaną z rozwojem infrastruktury selektywnego zbierania odpadów komunalnych wskazało, że odłoży planowaną inwestycję w czasie.

### Plany inwestycyjne

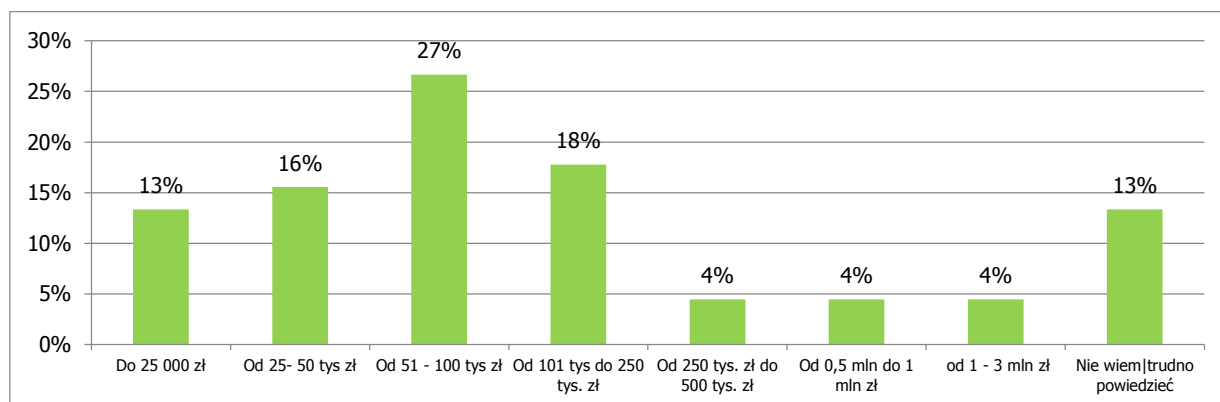
Spośród badanych gmin ponad 30% nie zamierza w ciągu najbliższych 3 lat realizować inwestycji związanej z PSZOK, blisko 74% z RIPOK, a blisko 45% instalacji do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych ponieważ na terenie gminy nie ma takich potrzeb inwestycyjnych.. Ponad 24% gmin jako przyczynę nie planowania takiej inwestycji wskazuje brak środków. Blisko 79% badanych gmin ma świadomość, że w okresie 2014-2020 będzie istniała możliwość uzyskania wsparcia z RPO na inwestycje związane z gospodarką odpadami.  $\frac{3}{4}$  badanych gmin ma również świadomość możliwości uzyskania wsparcia pożyczkowego na realizację inwestycji z zakresu gospodarki odpadami z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW. Podczas wywiadu grupowego przedstawiciele gmin wskazali, że w przypadku możliwości otrzymania wsparcia dotacyjnego z RPO rozważą realizację inwestycji dotyczącej budowy PSZOK. W ich bowiem opinii PSZOK „to duże nakłady, a małe korzyści”. Wskazywano, że inwestycje z zakresu gospodarki odpadami nie są „inwestycjami pierwszej potrzeby” z zakresu ochrony środowiska, a tylko takie (sieć wodociągowa, kanalizacyjna ) gminy mogą ewentualnie realizować za pomocą pożyczek.

Jako przyczynę nie zrealizowania dotychczas inwestycji z zakresu selektywnej zbiórki odpadów, PSZOK czy też RIPOK 40% gmin wskazało na brak wystarczających środków, a 38% stwierdziło, że nie miało takiej potrzeby. Podmioty, które wskazały na brak wystarczających środków zostały zapytane dlaczego nie ubiegały się o kredyt lub pożyczkę na realizację takiej inwestycji. 48% wskazało, że spłacało wcześniejsze zobowiązania,

Blisko 34% badanych gmin wskazało, że w ciągu najbliższych 3 lat zamierza zrealizować projekt polegający na budowie lub modernizacji PSZOK. Blisko 13% planuje inwestycje mające na celu rozwój infrastruktury selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a tylko 1,5% inwestycje w RIPOK. Gminy,

które zadeklarowały realizację projektów dotyczących PSZOK oszacowały koszt tego projektu w różnej wysokości (Rysunek 15).

**Rysunek 15. Szacunkowy koszt projektów polegających na budowie lub modernizacji PSZOK**

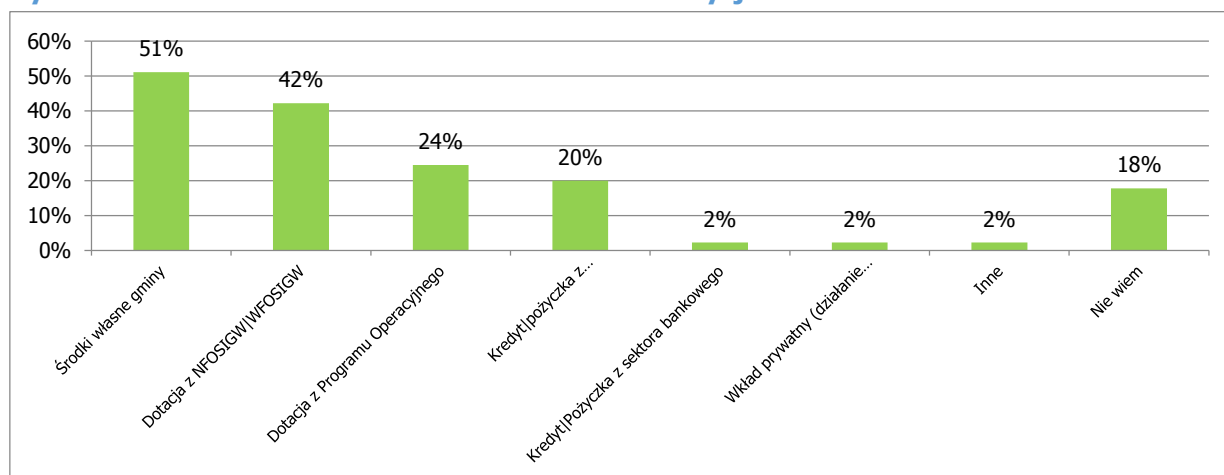


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego, N=45

W przypadku natomiast projektów dotyczących rozwoju infrastruktury selektywnego zbierania odpadów komunalnych blisko 30% gmin, które zamierza realizować taki projekt oszacowało jego koszt na mniej niż 25 tys. zł. Po 12% badanych oszacowało ten koszt na: 25 tys. do 50 tys., między 51 tys. a 100 tys. oraz powyżej 250 tys. zł.

Gminy, które planuje budowę PSZOK zostały poproszone o wskazanie źródeł finansowania inwestycji. Odpowiedzi przedstawia Rysunek 16.

**Rysunek 16. Planowane źródła finansowania inwestycji.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ilościowego, N=45, pytanie wielokrotnego wyboru

Uzyskane odpowiedzi pokazują, że gminy planują sfinansować tą inwestycje łącząc różne źródła finansowania. Najczęściej gminy korzystać będą ze środków własnych, 42% chce skorzystać z dotacji z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, 24% planuje skorzystać z dotacji z RPO, a co piąty badany z pożyczki NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

Gminy, które planują sfinansowanie takich inwestycji z kredytu lub pożyczki wskazywały najczęściej (40%), że planują starać się o pożyczkę lub kredyt między 51 tys. zł a 100 tys. zł. 20% planuje wystąpić o pożyczkę lub kredyt w przedziale między 25 tys. a 50 tys. zł. Równocześnie blisko 44% gmin szacuje, że ich wkład własny powinien wynieść między 10% a 20%.



Również w przypadku inwestycji związanych z rozwojem infrastruktury selektywnego zbierania odpadów komunalnych gminy planują ją sfinansować z kilku źródeł. Blisko 59% chce skorzystać ze środków własnych, ponad 35% z dotacji z RPO, blisko 30% z dotacji z NFOŚiGW lub WFOŚiGW, a blisko 24% z pożyczki z NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

Każda z planujących sfinansować taką inwestycję z kredytu lub pożyczki gmina zakłada staranie się o inne kwoty wsparcia. 60% gmin planujących taką inwestycję szacuje, że ich wkład własny powinien wynieść między 10% a 20%.

Gminy, które nie planują sfinansować inwestycji z zakresu gospodarki odpadami z kredytu lub pożyczki wskazywały, że główną przyczyną jest zbyt wysokie oprocentowanie kredytów i pożyczek, zbyt duże ryzyko z jakim wiąże się zaciąganie zobowiązań, brak możliwości finansowych do zaciągania zobowiązań.

#### Warunki na jakich ostateczni odbiorcy są w stanie skorzystać z oferowanego wsparcia

Przedstawiciele gmin, które zamierzają skorzystać z kredytu lub pożyczki mieli bardzo duże trudności z definiowaniem warunków, na których byłiby zainteresowani otrzymaniem wsparcia zwrotnego. W przypadku bowiem wsparcia realizacji PSZOK blisko 83% badanych nie potrafiło wskazać maksymalnego możliwego do zaakceptowania oprocentowania, ponad 81% nie potrafiło wskazać optymalnego czasu na jaki powinno zostać udzielone wsparcie, ponad 82% nie potrafiło wskazać optymalnego okresu karencji w spłacie zobowiązań, 69% badanych nie potrafiło wskazać akceptowalnego maksymalnego czasu na podjęcie decyzji przez bank o dofinansowaniu, blisko 78% nie wskazało na optymalny rodzaj zabezpieczenia (w opinii 22% powinien być to weksel in blanco). W przypadku wsparcia realizacji inwestycji polegającej na rozwoju infrastruktury do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych ponad 88% badanych nie potrafiło wskazać maksymalnego możliwego do zaakceptowania oprocentowania, ponad 82% nie potrafiło wskazać optymalnego czasu na jaki powinno zostać udzielone wsparcie, ponad 82% nie potrafiło wskazać optymalnego okresu karencji w spłacie zobowiązań, blisko 71% badanych nie potrafiło wskazać akceptowalnego maksymalnego czasu na podjęcie decyzji przez bank o dofinansowaniu, 70% nie wskazało na optymalny rodzaj zabezpieczenia (w opinii 24% powinien być to weksel in blanco).

## STRATEGIA INWESTYCYJNA

### Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

Do argumentów przemawiających za zastosowaniem instrumentów finansowych w **realizacji projektów dotyczących RIPOK** można zaliczyć:

- Wsparcie w formach zwrotnych udzielane jest zarówno przez NFOŚiGW jak i WFOŚiGW w Warszawie,
- wzrost efektywności funkcjonowania RIPOK wynikała będzie z wejścia w życie przepisów dotyczących minimalnych poziomów recyklingu niektórych odpadów komunalnych oraz z ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, spowoduje to bowiem, że z roku na roku do instalacji tych trafiać będzie coraz więcej odpadów,
- wzrastający poziom świadomości ekologicznej sprawia, że coraz więcej odpadów zbieranych jest w sposób selektywny, co przyczynia się wzrostu efektywności funkcjonowania RIPOK.

Do argumentów przeciwko stosowaniu instrumentów finansowych w **realizacji projektów dotyczących RIPOK** należą:

- Z doświadczeń NFOŚiGW oraz WFOŚiGW wynika, że planując wsparcie w formach zwrotnych należy brać pod uwagę ryzyko braku zainteresowania ze strony potencjalnych beneficjentów,
- RIPOK-i są najbardziej skomplikowanym elementem system gospodarki odpadami komunalnymi, głównym problemem dla ich funkcjonowania jest zapewnienie odpowiedniego strumienia odpadów oraz odpadów selektywnie zebranych co wpływa na zmniejszenie rentowności ich działania,

- niestabilność rynku surowców wtórnych, spadające ceny, a także ich duże wahania w ciągu roku powodują utrudnia funkcjonowanie tych instalacji w warunkach rynkowych i wpływa znacznie na ich rentowność,
- projekty te są projektami wysoce kapitałochłonnymi,
- blisko 59% ankietowanych beneficjentów działania 4.2 RPO WM 2007-2013, którzy zakończyli realizację projektów wskazało, że projekt nie generuje przychodu, przeciwnego zdania było tylko 18% ankietowanych,
- ponad 60% ankietowanych beneficjentów działania 4.2 RPO WM 2007-2013 stwierdziło, że nie zwrócić im się pieniądze zainwestowane w projekt,
- podmioty, które nieskutecznie ubiegały się o dofinansowanie ze środków RPO WM 2007-2013, a mimo to zrealizowały planowany projekt wskazały w ponad 90% przypadków, że projekt nie generuje przychodu,
- blisko 74% badanych gmin nie zamierza w ciągu 3 najbliższych lat realizować inwestycji dotyczącej RIPOK,
- jako główną przyczynę niezrealizowania dotychczas inwestycji dotyczącej RIPOK badane gminy wskazywały na brak wystarczających środków,
- niechęć gmin do realizacji tego typu projektów za pomocą instrumentów zwrotnych.

**Przeprowadzona analiza pokazała, że przedmiotowe projekty powinny być wspierane za pomocą dotacji.**

Do argumentów przemawiających za zastosowaniem instrumentów finansowych w **realizacji projektów dotyczących PSZOK** można zaliczyć:

- Wsparcie w formach zwrotnych udzielane jest zarówno przez NFOŚiGW jak i WFOŚiGW w Warszawie,
- zgodnie z zapisami ustawowymi system gospodarki odpadami komunalnymi w tym selektywny system zbiórki odpadów komunalnych powinien się finansować ze środków pobieranych w ramach opłat od właścicieli nieruchomości, wsparcie zwrotne przyczyni się jedynie do szybszego zrealizowania inwestycji w sytuacji gdy beneficjent nie dysponuje odpowiednią kwotą środków własnych.

Do argumentów przeciwko stosowaniu instrumentów finansowych w **realizacji projektów dotyczących PSZOK** należą:

- W latach 2012-2013 wsparcie w ramach programu priorytetowego dotyczącego PSZOK udzielane było przez NFOŚiGW w formie dotacji co przyczyniało się do pełnego wykorzystania środków, zmiana formy finansowania na pożyczkę spowodował spadek zainteresowania beneficjentów otrzymaniem wsparcia, podobna sytuacja wystąpiła w przypadku wsparcia oferowanego przez WFOŚiGW,
- system selektywnej zbiórki odpadów w wielu gminach nie działa jeszcze w sposób przewidywany przez ustawodawcę (samofinansowanie się systemu) w związku czym możliwe jest udzielanie wsparcia w formach bezzwrotnych,
- sprawnie działający PSZOK przyczynia się do wzrostu efektywności całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, sam w sobie nie będzie jednak efektywny ekonomicznie, nie jest on bowiem w stanie się utrzymać ze sprzedaży zebranych selektywnie odpadów,
- niechęć gmin do realizacji tego typu projektów za pomocą instrumentów zwrotnych,
- 58% badanych gmin, które realizowały projekty dotyczące PSZOK, wskazywały na brak generowania przychodów, przeciwnego zdania było tylko 7% badanych,
- blisko 30% badanych gmin nie zamierza w ciągu 3 najbliższych lat realizować inwestycji dotyczącej PSZOK, a blisko 45% instalacji do selektywnej zbiórki odpadów,
- jako główną przyczynę niezrealizowania dotychczas inwestycji dotyczącej PSZOK badane gminy wskazywały na brak wystarczających środków,
- gminy planują realizację inwestycji związanej z PSZOK oraz infrastrukturą selektywnej zbiórki odpadów, zakładają ją sfinansować za pomocą dotacji ze środków RPO, w przypadku nieuzyskania wsparcia dotacyjnego 50% badanych gmin odłoży inwestycję w PSZOK w czasie, 20% ograniczy jej skalę a ponad 15% zrezygnuje z niej całkowicie, w przypadku infrastruktury do selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sytuacji nieuzyskania wsparcia dotacyjnego 86% badanych gmin odłoży taką inwestycję w czasie,

- inwestycje z zakresu gospodarki odpadami nie są „inwestycjami pierwszej potrzeby” z zakresu ochrony środowiska, a tylko takie (sieć wodociągowa, kanalizacyjna ) gminy mogą ewentualnie realizować za pomocą pożyczek.

**Przeprowadzona analiza pokazała, że przedmiotowe projekty powinny być wspierane za pomocą dotacji.**

# Priorytet inwestycyjny 9b

## 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*<sup>283</sup> 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):

- zapewnienie, aby działania rewitalizacyjne w miastach były kompleksowe, skoordynowane, przekształcały się w wieloletnie procesy przemian społecznych, ekonomicznych, przestrzennych i technicznych, skutkujące wyprowadzeniem obszarów zdegradowanych z kryzysu;
- wybór właściwych form interwencji, „szytych na miarę” potrzeb i uwarunkowań konkretnych obszarów kryzysowych,
- zindywidualizowane podejście do miast i obszarów kryzysowych z uwzględnieniem potrzeb zidentyfikowanych grup docelowych,
- właściwa identyfikacja obszarów kryzysowych uwzględniająca źródła zagrożeń i bazująca na przeglądzie gospodarki miejskiej,
- elastyczność i możliwość redefinicji zakresu działań w zależności od możliwości ekonomicznych warunkujących realizację programu rewitalizacji.

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 (m.in. wysokiego bezrobocia strukturalnego, uzależnienia od pomocy społecznej, koncentracji patologii społecznych),
- stymulację wykorzystania endogenicznych czynników rozwojowych obszaru (m.in. aktywną promocję obiektów dziedzictwa kultury materialnej i duchowej, walorów krajobrazowych, inicjatyw kulturalnych i społecznych).

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 osią działań 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,

<sup>283</sup> Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014, *Krajowa Polityka Miejska*, I wersja projektu, Warszawa, s. 73.

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 osi priorytetowej VI. Jakość życia odpowiada celom i formule działań rewitalizacyjnych określonych w Umowie Partnerstwa, projekcie *Krajowej Polityki Miejskiej* oraz założeniach Narodowego Planu Rewitalizacji. Jako cel projektów rewitalizacyjnych wskazano ożywienie obszarów zmarginalizowanych poprzez przywrócenie lub nadanie im nowych funkcji społeczno-gospodarczych. W odniesieniu do IF rozważa się dwa typy interwencji oznaczone jako:

- 54. Infrastruktura mieszkalnictwa,
- 55. Pozostała infrastruktura społeczna przyczyniająca się do rozwoju regionalnego i lokalnego.

Potrzeba wsparcia tego typu projektów wynika z przesłanek wskazanych w następujących dokumentach:

1. Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r. Innowacyjne Mazowsze, Strategiczny plan adaptacji 2020 dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 tzw. SPA 2020: Utrzymanie dostępu do podstawowych usług publicznych i wspieranie kompleksowych programów i mechanizmów rewitalizacyjnych, również w formule PPP, w celu tworzenia atrakcyjnych warunków do pracy i życia;
2. Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r. Innowacyjne Mazowsze, SPA 2020: Tworzenie i realizacja programów rewitalizacyjnych, jak też wdrożenie polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę i planowanie zgodnie z Europejską Konwencją Krajobrazową;
3. PZPWM: Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miasta;
4. Założenia Narodowego Planu Rewitalizacji 2022<sup>284</sup>: Poprawa warunków rozwoju obszarów zdegradowanych w wymiarze przestrzennym, społecznym, kulturowym i gospodarczym; KSRR: Restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze.

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:

**Tabela 43. Rodzaje zawodności rynku na obszarach zdegradowanych w kontekście działań rewitalizacyjnych przewidzianych w PI 9b**

<b>Zjawisko występujące na obszarach zdegradowanych</b>	<b>Źródło zawodności rynku</b>	<b>Kod interwencji dla działań minimalizujących negatywne skutki zawodności rynku</b>
Niewystarczająco intensywne wykorzystanie powierzchni inwestycyjnej w centrach miast, w tym zwłaszcza w odniesieniu do możliwości tworzenia oferty mieszkaniowej na obszarach śródmiejskich	Występowanie dóbr publicznych	054 055
Długotrwały proces inwestycyjny w przypadku projektów konwersyjnych i wysokie koszty przekształceń (zmiana funkcji, np. w projektach na obszarach przemysłowych)	Asymetria informacji	055
Wysokie ryzyko niepowodzenia działań ożywiających w obszarach o znacznym stopniu degradacji	Nieefektywność alokacji zasobów	054 055
Wysokie koszty działań w obszarze efektywności energetycznej/ochrony zabytków	Występowanie dóbr publicznych	054 055
Niewystarczająca oferta usług publicznych w obszarach zdegradowanych	Niekompletny rynek	055

<sup>284</sup>[http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka\\_rozwoju/Strony/Rewit\\_obszarow\\_zdegradowanych\\_zalozenia\\_NPR\\_13062014.asp](http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Strony/Rewit_obszarow_zdegradowanych_zalozenia_NPR_13062014.asp)  
x.

Brak dostępu do kapitału pożyczkowego dla projektodawców z obszarów zdegradowanych	Asymetria informacyjna	054 055
--	------------------------	------------

*Źródło: opracowanie własne na podstawie 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.*

Zgodnie z zapisami RPO WM 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 PI 9i, PI 9iv, które uzupełniają działania realizowane w ramach innych CT (PI 3a, PI 4c, 6c). Równoległe komponentami projektów rewitalizacyjnych będą elementy rewitalizacji gospodarczej (wsparcie przedsiębiorczości i samozatrudnienia oraz ekonomii społecznej) w powiązaniu z PI 3a (przygotowanie terenów inwestycyjnych realizowanych na obszarach wymagających rewitalizacji).

Dopuszcza się elementy dodatkowe – uzupełniające interwencję:

- inwestycje w zakresie kultury służące poprawie spójności społecznej dzięki umożliwieniu lepszemu dostępowi do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych, w ramach których przewidziane zostały preferencje dla organizacji pozarządowych, przy czym w związku z komplementarnym charakterem tych działań maksymalną wartość wydatków kwalifikowanych na ten cel w kompleksowym projekcie określono na 2 mln euro;
- możliwość realizacji inwestycji w drogi lokalne (gminne i powiatowe) w przypadku 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;
- w projektach kompleksowej odnowy tkanki mieszkaniowej - termomodernizacja jako element kompleksowych projektów z dopuszczeniem wyjścia poza części wspólne budynków mieszkalnych, jeśli konieczność taka wynika z audytu energetycznego.

Wyróżnikiem interwencji rewitalizacyjnych w województwie mazowieckim jest wyodrębnienie rewitalizacji na terenach wiejskich. Zakłada się koncentrację części działań na zdegradowanych terenach przemysłowych, pokolejowych, powojkowych oraz popegeerowskich, wyznaczonych na podstawie wskaźników obrazujących ich wymagającą interwencji sytuację społeczno-gospodarczą.

### Rentowność projektów

Z przeprowadzonych wśród mazowieckich gmin oraz beneficjentów działania 5.2 RPO WM badań, którzy realizowali projekty rewitalizacyjne (łącznie n=120) wynika, że nie są one projektami rentownymi. Respondenci nie przewidują zwrotu z dokonanych inwestycji, a zrealizowane przedsięwzięcia nie generują przychodów (ponad 90% odpowiedzi).

Podobne wyniki przyniosły badania wśród podmiotów planujących realizację projektów rewitalizacyjnych (n=34). Ankietowani nie przewidują uzyskiwania dochodów w planowanych przedsięwzięciach (47% odpowiedzi) lub widzą możliwość jego uzyskania w długim okresie (po 5 latach). Warto zauważyć jednak, że co czwarty ankietowany nie umiał określić, czy projekt będzie przynosił dochód lub nie zakładał komponentu dochodowego. Respondenci deklarujący możliwość uzyskiwania dochodów w projekcie nie umieli go oszacować lub wskazywali go na bardzo niskim poziomie w stosunku do planowanych kosztów.

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 9b<sup>285</sup>. W kontekście wyników badań ilościowych i powyższych rekomendacji przeprowadzono analizę jakościową bazującą na wywiadach z ostatecznymi odbiorcami wsparcia w ramach Inicjatywy JESSICA na Mazowszu. Analiza ta wskazuje na możliwości uzyskiwania stabilnych zysków z projektów rewitalizacyjnych (wynajem powierzchni komercyjnej, wynajem mieszkań, opłaty parkingowe, działalność komercyjna), gdy projekt obok działań służących lokalnej społeczności jest ukierunkowany na ożywienie ekonomiczne rewitalizowanego obszaru<sup>286</sup>.

#### Identyfikacja istniejących problemów w finansowaniu tego rodzaju projektów

Zarówno badania ilościowe jak i jakościowe (pogłębione wywiady) wskazują, że projekty mieszkaniowe w obszarach rewitalizacyjnych są trudne do sfinansowania (poza prostą termomodernizacją) i, jeśli nie są powiązane z aktywnością komercyjną, nie mogą znaleźć komercyjnego finansowania. Wspólnoty mieszkaniowe i spółdzielnie bardzo oczekiwały na dotacje w ramach działania 5.2 w latach 2007-2013, brak tych środków spowodował rozczarowanie. Uzyskanie pożyczki w ramach inicjatywy JESSICA było dla tych podmiotów niemożliwością, dla podmiotów gospodarczych (np. Rewitalizacja sp. z o.o.) było jednak warunkiem realizacji projektu, zwłaszcza że z powodu niskich kosztów finansowania był to „najtańszy rewitalizacyjny pieniądz na rynku”. W przypadku kredytów komercyjnych koszty były co najmniej o 10p.p. wyższe. W przypadku innych projektów rewitalizacyjnych długotrwały proces inwestycyjny i obniżenie rentowności w związku z koniecznością zapewnienia efektu społecznego powodują, że efekty projektu są widoczne dopiero po długim czasie, co uzasadnia konieczność karencji w spłacie zobowiązań.

### **Charakterystyka grup docelowych**

#### Informacje wstępne

Zgodnie z opisem PI 9b zawartym w projekcie RPO WM 2014-2020 katalog beneficjentów jest dość szeroki i obejmuje:

- JST, ich związki i stowarzyszenia, np. LGD;
- jednostki organizacyjne JST posiadające osobowość prawną;
- NGO, jednostki organizacyjne pomocy i integracji społecznej (jopis);
- kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych;
- przedsiębiorstwa, w tym przedsiębiorstwa społeczne;
- instytucje kultury;
- spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe;
- instytucje edukacyjne;
- instytucje rynku pracy;
- podmiot, który wdraża instrumenty finansowe.

Zakłada się, że jest to grupa otwarta, w której mogą znaleźć się inne podmioty, których potencjalne wsparcie – chociaż nie zostało przewidziane wprost – wynika z logiki interwencji i struktury grupy, np. partnerstwa publiczno-prywatne.

#### Dotychczasowe doświadczenia

Konkursy przeprowadzone w ramach konkursów na dotacje w działaniu 5.2. w województwie mazowieckim wskazują przede wszystkim na dużą aktywność samorządów. W konkursie złożyło wnioski 41 miast i gmin, 7 powiatów oraz 1 spółka miejska i jedno miejskie centrum kultury. Niemal 65%

<sup>285</sup> PAG Uniconsult, 2014, *Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020*, Warszawa, s. 111-112.

<sup>286</sup> Wywiady pogłębione z ostatecznymi odbiorcami wsparcia (Radom, Sochaczew).

wniosków pochodziło od samorządowych wnioskodawców. Pozostałe podmioty to przede wszystkim kościoły i związki wyznaniowe (12% wniosków), spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe (6,5% wniosków) oraz organizacje pozarządowe (5,2% wniosków).

W przypadku pożyczek oferowanych w ramach komponentu Rewitalizacja miast aktywność samorządów była nieco niższa. Do połowy 2014 r. pożyczkobiorcą była tylko jedna gmina (Gmina Miasto Sochaczew) oraz 5 spółek komunalnych. Wsparcie pozyskała także uczelnia wyższa (Uniwersytet Warszawski), jeden instytut naukowo-badawczy (Instytut Biotechnologii i Antybiotyków w Warszawie) oraz jedna organizacja pozarządowa (Towarzystwo Przyjaciół Dzieci „Helenów”). W przypadku 5 spośród 14 wspartych wówczas projektów ostatecznymi odbiorcami wsparcia były przedsiębiorstwa.

Struktura podmiotów zainteresowanych otrzymaniem wsparcia w przypadku dotacji i pożyczek wyraźnie pokazuje, że samorządy były zainteresowane przede wszystkim dotacją, natomiast pożyczki cieszyły się zainteresowaniem innych podmiotów, mogących wygospodarować zyski z prowadzonych inwestycji. Warto podkreślić, że w każdym przypadku przedsiębiorstwa angażujące się w inwestycje na obszarach zdegradowanych planowały projekty w miastach, które prowadzą już działania rewitalizacyjne. Można więc postawić tezę, że ich zaangażowanie potwierdza skuteczność założonej logiki interwencji, zgodnie z którą pierwszą fazą rewitalizacji powinny być wspierane dotacjami działania samorządów, a kolejne – preferencyjnymi pożyczkami inwestycje innych podmiotów, których ryzyko zostało obniżone. Instrumenty finansowe powinny w związku z tym być dedykowane przede wszystkim podmiotom, które mają możliwość generowania dochodowych projektów, ze wskazaniem wyeliminowania dla projektów z potencjałem w tym zakresie możliwości wsparcia dotacyjnego.

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.)<sup>287</sup>.

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 mazowieckim wskazuje na dominację finansowania ze środków własnych (21 na 45 odpowiedzi) i dotacji (18 z 45 odpowiedzi).

Najczęściej (38,8% odpowiedzi) korzystano z maksymalnego poziomu dofinansowania, jedynie 3 na 18 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.

#### Efekt deadweight

Spośród beneficjentów działania 5.2, którzy otrzymali dotację na realizację projektu rewitalizacyjnego projekt mimo braku otrzymania wsparcia projekt zrealizowałby co piąty (z czego nieco ponad połowa w identycznym zakresie). Spośród podmiotów, które nieskutecznie ubiegały się o dotację z działania 5.2 projekt zrealizowało 57% z czego w takim samym zakresie nieco mniej niż połowa. Respondenci deklarowali dysponowanie wystarczającym kapitałem (60% odpowiedzi).

#### Plany inwestycyjne

W celu oszacowania zapotrzebowania samorządów na finansowanie zewnętrzne dokonano badania ankietowego (n=120). Ze względu na specyfikę projektów, które mają być objęte wsparciem w latach 2014-2020 zapytano, czy są przygotowywane projekty rewitalizacyjne dotyczące obszarów zdegradowanych ukierunkowane na aktywizację społeczno-gospodarczą tych obszarów. Prawie co trzeci

---

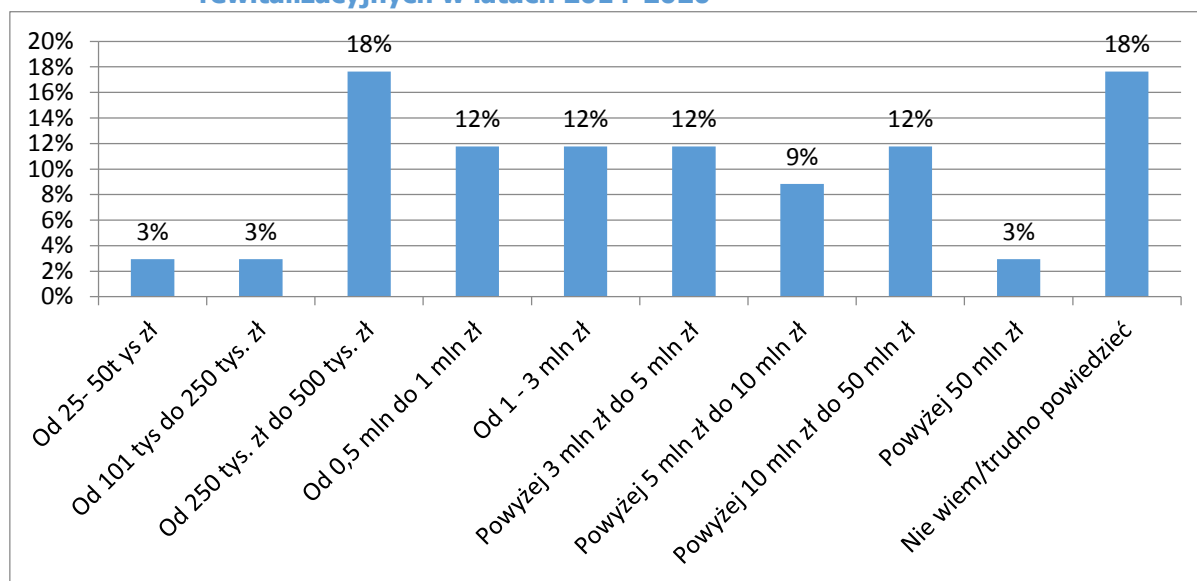
<sup>287</sup> Jarczewski W., Ziobrowski Z. (red.), 2010, *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, tom 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.



(28% ze 120 respondentów) respondent potwierdził opracowywanie takiego projektu. Poproszono o wstępne oszacowanie kosztów tych projektów. Analiza odpowiedzi została zaprezentowana na poniższym wykresie.

**Dominuje zapotrzebowanie na środki między 250 a 500 tys. zł na projekt, niższe, ale nadal dość znaczące (12% odpowiedzi) będzie zainteresowanie realizacją projektów o wartości od 0,5 mln do 1 mln zł, od 1 do 3 mln zł, od 3 do 5 mln, a także od 10 do 50 mln zł. Stosunkowo mało natomiast wskazywano planowanych nisko kosztowych projektów, co jest prawdopodobnie konsekwencją wymogów dotyczących zintegrowanego charakteru projektów.**

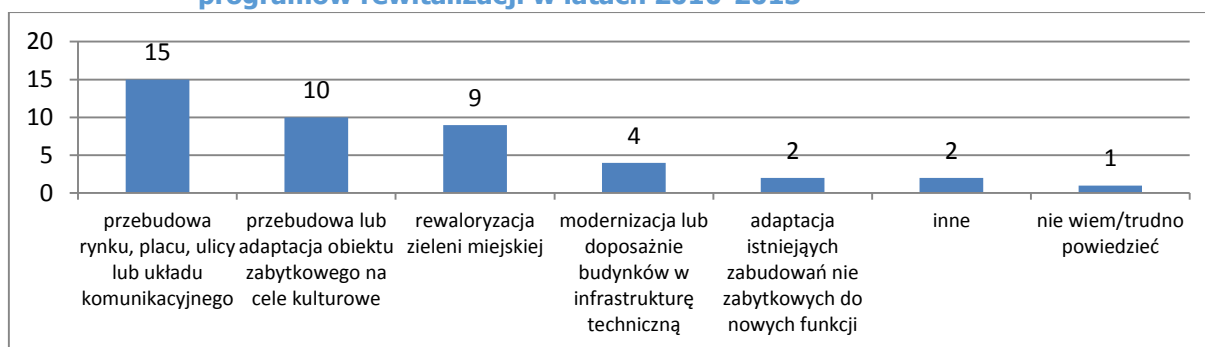
**Rysunek 17. Zapotrzebowanie na środki na realizację kompletnych projektów rewitalizacyjnych w latach 2014-2020**



*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 mazowieckiego w latach 2007-2013 pokazała, że nie przewidywano realizacji projektów dochodowych, koncentrując się w większości na prostych działaniach technicznych (dominowały remonty, modernizacje i termomodernizacje), choć część z nich była uzupełniana odpowiednimi komponentami społecznymi. Działania te miały najczęściej przynieść poprawę estetyki oraz, nieodczuwalną silnie w kategoriach ekonomicznych, poprawę jakości życia w odnawianej przestrzeni miejskiej. Rodzaje realizowanych projektów przedstawia poniższy wykres bazujący na odpowiedziach respondentów dotyczących rodzajów działań infrastrukturalnych wchodzących w skład ostatnio realizowanych projektów rewitalizacyjnych w ich miastach.

**Rysunek 18. Działania infrastrukturalne zrealizowane przez respondentów w ramach programów rewitalizacji w latach 2010-2013**

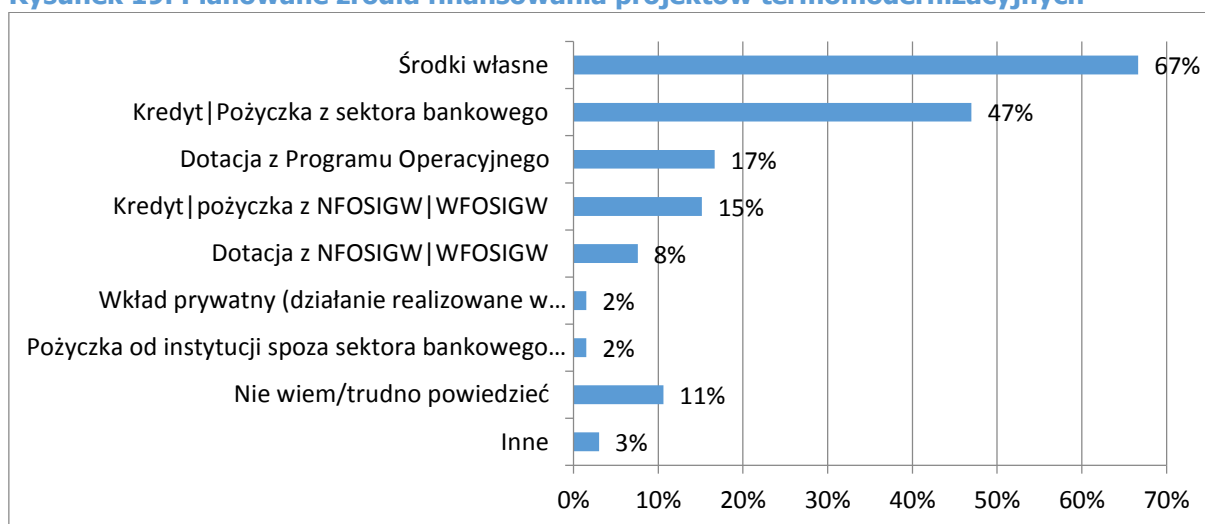


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

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 się wcale<sup>288</sup>. Dominuje zapotrzebowanie na środki dotacyjne (85% respondentów zadeklarowało je jako planowane źródło finansowania projektów rewitalizacyjnych), na drugim miejscu znalazły się środki własne gmin (56%), jedynie 26% respondentów rozważa kredyt lub pożyczkę z sektora bankowego. Jednocześnie respondenci deklarują, że w razie braku możliwości pozyskania dotacji, zrezygnują z projektu, a nie będą zainteresowani pożyczką.

Podsumowując należy zauważyć, że samorzady w niewielkim stopniu planują korzystanie z niedotacyjnych źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych. W związku z tym przeanalizowano nastawienie innych potencjalnych pożyczkobiorców – spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, organizacji pozarządowych i lokalnych grup działania. Respondenci ze spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych planują sfinansowanie działań termomodernizacyjnych z innych źródeł niż IF, ponieważ mają rozpoznane ścieżki postępowania.

**Rysunek 19. Planowane źródła finansowania projektów termomodernizacyjnych**



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

<sup>288</sup> Analiza załączników do wieloletnich prognoz finansowych pozwoliła na weryfikację deklaracji odpowiedzi respondentów dotyczących braku planów w zakresie pozyskania środków z wykorzystaniem IF w 9b.

Możliwość zaangażowania finansowego organizacji pozarządowych jest znacząco ograniczona niskimi budżetami rocznymi. Jedynie duże organizacje pozarządowe z Warszawy są w stanie planować dochody na poziomie umożliwiającym spłatę – niewielkich pod względem wartości – pożyczek (maksymalnie 100 tys. zł). Lokalne grupy działania także nie są zainteresowane pożyczkami – planują głównie regranting (środki otrzymane w formie dotacji przez jeden podmiot są przekazywane innym podmiotom w formie dotacji), a nie samodzielne inwestycje.

#### Potencjał grup docelowych

W perspektywie finansowej 2007-2013 nastąpił wzrost udziału jednostek samorządu terytorialnego jako beneficjentów instrumentów finansowych UE. Podobnie sytuacja przedstawia się w województwie mazowieckim i tworzy istotny kontekst dla rozważań o dalszych możliwościach absorpcji środków unijnych przez samorządy w województwie mazowieckim.

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%<sup>289</sup> 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 (zwanych w dalszej części JST) położonych na terenie województwa mazowieckiego. 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.

Zakres czasowy badania obejmował lata 2010-2013. 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 mazowieckiego. Stanowiła ona punkt wyjścia do określenia potrzeb inwestycyjnych tych samorządów oraz możliwości sfinansowania planowanych inwestycji w perspektywie 2014-2020. W dalszej części badania przeanalizowano istniejące lokalne programy rewitalizacji JST, w których wskazano, jakie były oraz jakie są przyszłe potrzeby inwestycyjne w zakresie rewitalizacji, które

---

<sup>289</sup> „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

potencjalnie mogłyby zostać sfinansowane z wykorzystaniem zwrotnych instrumentów finansowych oraz wyniki przeprowadzonego badania ankietowego.

Na potrzeby niniejszego opracowania zestawiono skumulowane wydatki zrealizowane w JST w latach 2010-2013. W analizowanym zestawieniu jednostek samorządu terytorialnego kwota skumulowanych wydatków ogółem wyniosła 77,42 mld zł. Wśród analizowanych podmiotów największym udziałem wydatków charakteryzuje się Warszawa – 63,46%. Dwa kolejne duże miasta, tj. Radom (219 703 osób) oraz Płock (123 627 osób), mają odpowiednio 4,81%-owy i 3,69%-owy udział w zrealizowanych wydatkach ogółem w województwie mazowieckim. Siedlce (76 393 mieszkańców) zrealizowały 1,94% wydatków JST w województwie. Znaczące różnice występują w poziomie wydatków trzech kolejnych miast, zbliżonych pod względem liczby ludności, tj. Pruszków (59 025 osób), Ostrołęki (53 287 osób) i Legionowa (54 109 osób). Spośród nich najwyższy udział w skumulowanych wydatkach ma Ostrołęka (1,3%), znacznie przewyższając udział Legionowa (0,86%) i Pruszków (0,8%).

Analiza zróżnicowania poziomu wydatków ogółem na mieszkańca pokazuje, że w grupie dużych i średnich miast najbardziej intensywnie wydatkowały środki samorządy Warszawy (28 638,69 zł na mieszkańca) oraz Piaseczna (23 452,02 zł). Niewiele mniejszą intensywność odnotowano w Płocku (23 085,42 zł). Kolejne miasta to Siedlce, Ostrołęka, Grodzisk Mazowiecki, Radom i Nowy Dwór Mazowiecki. Pozostałe miasta duże i średnie (powyżej 20 tys. mieszkańców) wydatkowały średniorocznie w badanym okresie mniej niż 15 000 zł na mieszkańca.

**Tabela 44. Intensywność wydatkowania środków - skumulowane wydatki ogółem na mieszkańca w poszczególnych grupach miast [zł]**

<b>Duże miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców)</b>							
Warszawa			Radom			Płock	
28 638,69			16 932,78			23 085,42	
<b>Średnie miasta (powyżej 40 tys. mieszkańców)</b>							
Siedlce	Pruszków	Legionowo	Ostrołęka	Ciechanów	Otwock	Piaseczno	Żyrardów
19 703,05	10 506,34	12 341,68	18 904,87	12 348,10	9 728,34	23 452,02	11 249,21
<b>Średnie miasta (20-40 tys. mieszkańców)</b>							
Grodzisk Mazowiecki	Nowy Dwór Mazowiecki	Wołomin	Wyszków	Ząbki	Płońsk	Marki	
18 226,87	15 382,95	14 333,04	13 982,68	12 560,45	11 549,11	11 289,26	

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

Analiza średniorocznych wydatków ogółem na mieszkańca w małych miastach województwa pokazuje, że najwyższe wartości osiągnięto w Mogielnicy (51 337,49 zł/mieszkańca) i Myszyncu (51 171,04 zł/mieszkańca), niewiele mniej w Gliniojecku (49 105,65 zł/mieszkańca). Powyżej 40 tys. zł na mieszkańca wydatkowały w latach 2010-2013 także Chorzele, Wyśmierzyce, Serock i Halinów. Jest to przede wszystkim wynik znacznej absorpcji środków unijnych na inwestycje w wymienionych JST. Najniższe wartości osiągnięto w Kobyłce, Otwocku i Gostyninie (powyżej 9 tys. zł/mieszkańca).

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 2010-2013 dla JST objętych analizą osiągnęła wartość 3,2 mld zł. Podobnie, jak w przypadku wydatków ogółem, najwyższe wydatki inwestycyjne poniosła Warszawa (8,8 mld zł), na drugim miejscu był Radom (607,69 mln zł), na trzecim – Płock (niespełna 470 mln zł), a na czwartym Siedlce (311 mln zł). Kolejne miasta, które wydatkowały w badanym okresie kwotę powyżej 100 mln zł to: Legionowo (152 mln zł), Ostrołęka, Ciechanów, Brwinów, Grodzisk Mazowiecki, Piaseczno, Pruszków, Ząbki, Koźnice, Józefów. Wysokie w stosunku do wielkości miasta są także wydatki Konstancina-Jeziornej (99 mln zł). Skumulowane wydatki inwestycyjne nie pokazują jednak intensywności podejmowanych inwestycji, dlatego ważnym elementem analizy jest ujęcie względne i przedstawienie wielkości wydatków inwestycyjnych na mieszkańca.

**Tabela 45. Intensywność wydatkowania środków - skumulowane wydatki inwestycyjne na mieszkańca w poszczególnych grupach miast [zł]**

<b>Duże miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców)</b>							
Warszawa		Radom			Płock		
5 130,97		2 765,96			3 801,17		
<b>Średnie miasta (powyżej 40 tys. mieszkańców)</b>							
Siedlce	Pruszków	Legionowo	Ostrołęka	Ciechanów	Otwock	Piaseczno	Żyrardów
4 073,84	2 193,94	2 885,20	2 767,90	3 169,53	872,90	3 051,98	1 571,25

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

Najbardziej intensywnie w badanym okresie wydatkowały środki na inwestycje samorządy małych miast, głównie gmin miejsko-wiejskich (Głinojecka – 21 713,48 zł/mieszkańca, Myszyńca – 20 062,20 zł/mieszkańca, Mogielnicy – 19 637,02 zł/mieszkańca; powyżej 10 tys. zł na mieszkańca wydały także na inwestycje Łochów, Wyśmierzyce, Brwinów i Gąbin). Spośród dużych i średnich miast najczęściej na mieszkańca na inwestycje wydał samorząd m. st. Warszawy, kolejne były Siedlce i Płock. Warto zwrócić uwagę, że inwestycje małych miast dominowały pod względem intensywności – wszystkie średnie i duże miasta inwestowały mniej intensywnie niż wynosiła mediana (3 506,18 zł/mieszkańca).

**Tabela 46. Średnia i mediana wydatków inwestycyjnych na mieszkańca w zależności od wielkości miasta**

<b>Wielkość miasta</b>	<b>Średnie wydatki inwestycyjne [zł]</b>	<b>Mediana wydatków inwestycyjnych [zł]</b>
<b>duże</b>	3 899,37	3 801,17
<b>średnie</b>	2 434,45	2 242,63
<b>małe</b>	5 560,00	4 626,35
<b>ogółem</b>	4 719,30	3 506,18

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

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 2013 roku wykazano skumulowane środki na inwestycje pochodzące z funduszy UE w wysokości 1,5 mld zł. W liczbach bezwzględnych najczęściej wydatkowała Warszawa. Następnie kolejno Brwinów, Siedlce i Płock. Analiza intensywności wydatkowania środków UE na cele inwestycyjne pokazuje, że najintensywniejsze wsparcie uzyskali mieszkańcy małych miast: Myszyńca, Brwinowa, Łochowa, Mogielnicy, Wyśmierzyce i Głinojecka.

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 – ich doposażenie w infrastrukturę w badanych latach wskazuje, że inwestycje rewitalizacyjne powinny być kierowane w większym stopniu do miast średnich i dużych, gdzie potrzeby infrastrukturalne nie były w tak skoncentrowany sposób zaspokajane.

Wśród analizowanych samorządów w badanym okresie dominowało występowanie deficytu, chociaż na koniec 2013 r. była to nieznaczna przewaga (43 z 82 miast wykazało deficyt). Najwyższym deficytem zamknęły 2013 r. samorządy Płocka, Ostrołęki, Radomia i Mińska Mazowieckiego. Deficyt w liczbach bezwzględnych jest tak silnie skorelowany z wielkością miasta, że w analizie skupiono się głównie na wysokości deficytu na mieszkańca. Znowu dominują małe miasta (Wyśmierzyce, Tłuszcz, Chorzele, Brwinów, Halinów, Mogielnica, Łochów) o deficycie na mieszkańca przekraczającym 8 tys. zł. Jest to

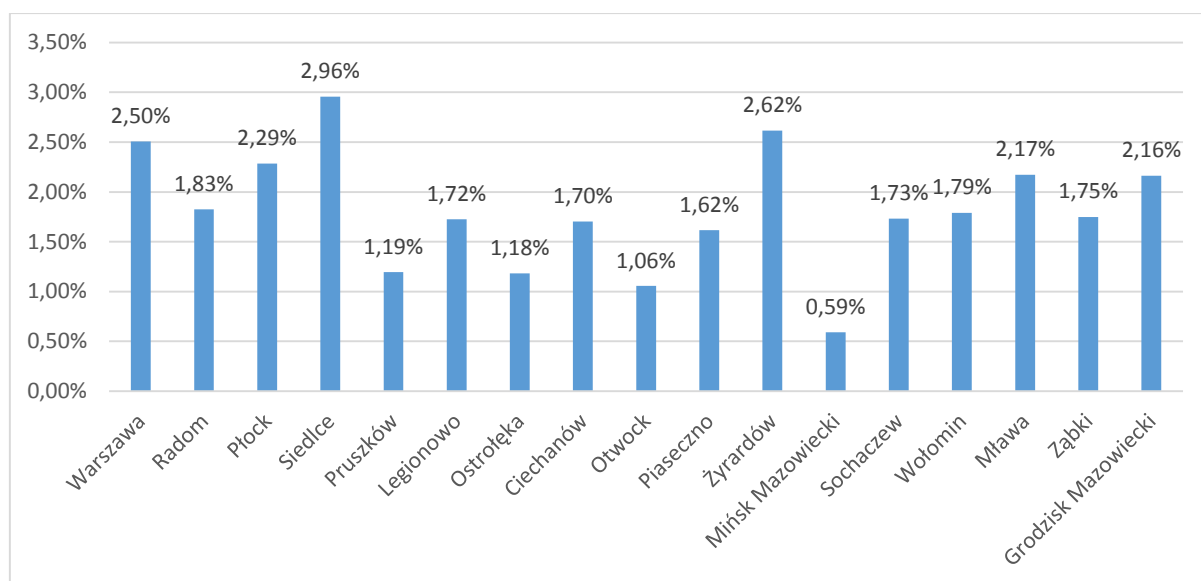
wynik wysokich nakładów inwestycyjnych i znacznej absorpcji środków unijnych w latach 2007-2013. Spośród miast dużych i średnich w najgorszej sytuacji jest Mińsk Mazowiecki, Ostrołęka i Płock, wysoki deficyt na mieszkańca w 2013 r. występował także w Siedlcach i Pruszkowie.

Najwyższy deficyt na mieszkańca jest silnie skorelowany z intensywnością wydatków inwestycyjnych na mieszkańca, zwłaszcza współfinansowanymi ze środków UE. Występowanie deficytów budżetowych w wymienionych JST wpływa na zwiększenie ryzyka ograniczenia wydatków w kolejnych latach oraz, w przypadku najaktywniejszych dotychczas samorządów, zmniejszenie zdolności absorpcyjnej wobec środków UE. Część samorządów może zrezygnować z niektórych inwestycji w celu poprawy kondycji finansowej budżetu, zwłaszcza przy stabilnym poziomie dochodów. Preferowaną formą finansowania inwestycji mogłyby być wtedy jedynie bezzwrotne dotacje, które pokrywałyby zasadniczą część wydatków związanych z realizacją projektu. W tym przypadku samorzady mogą mieć jednak problem z pieniężnym wkładem własnym. Tym samym rozwiązaniem może okazać się realizacja przedsięwzięć o charakterze częściowo komercyjnym, na które będzie istniała możliwość zaciągania preferencyjnych kredytów i pożyczek, oraz partnerstw publiczno-prywatnych. Taka forma finansowania inwestycji nie powinna w dłuższej perspektywie znacząco obciążać budżetów JST, a przyczyniłaby się do realizacji ich podstawowych zadań oraz rozwoju lokalnego.

### Średni wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodów ogółem za okres 2010-2013 w wybranych JST województwa mazowieckiego

Jedną z kluczowych wielkości finansowych, które analizowano był wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodów ogółem. Wskaźnik ten informuje relacji wysokości spłacanych przez samorząd odsetek do osiągniętych dochodów. Samorząd ma stabilną kondycję finansową, gdy wskaźnik ten nie przekracza 15%. Na poniższym wykresie zestawiono średnioroczne wartości omawianego wskaźnika za okres 2010-2013.

Rysunek 20. Średni wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodów ogółem w wybranych JST województwa mazowieckiego za okres 2010-2013 (w %)



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

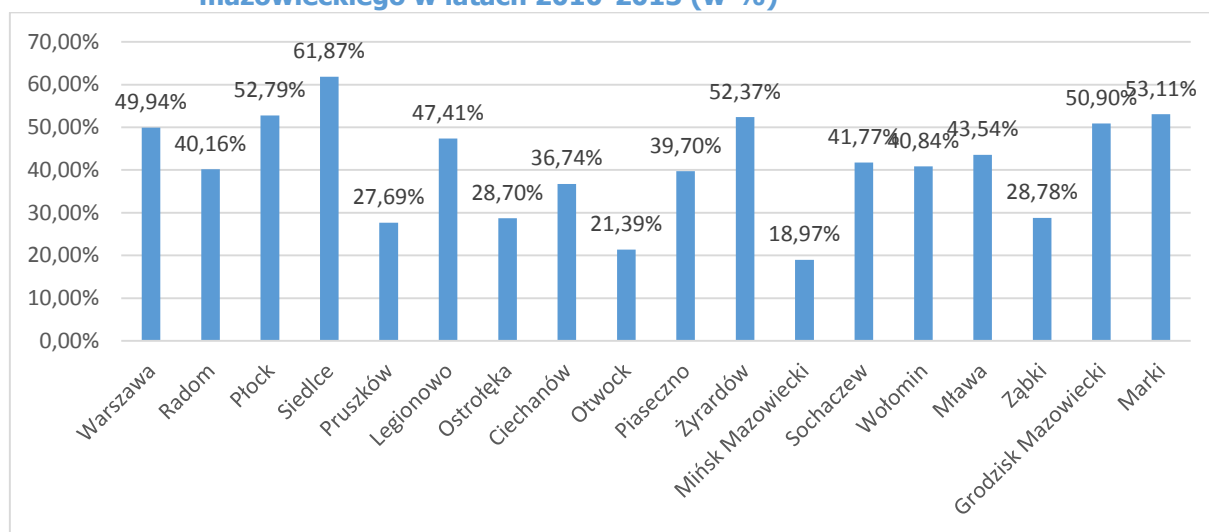
Na podstawie kwerendy w bazie danych finansów samorządowych administrowanej przez Ministerstwo Finansów oraz sprawozdaniach z wykonania budżetów miast oszacowano średnią wartość relacji obsługi długu do dochodów w latach 2010-2013. Wielkość ta w analizowanym okresie wśród 17 JST największych pod względem liczby mieszkańców wyniosła 1,82%. Najniższą wartość wskaźnika zanotowano w badanych latach w gminie miejskiej Mińsk Mazowiecki (0,59%). W żadnej z gmin w

województwie mazowieckim wskaźnik nie przekroczył granicy 15%. Najwyższą jego wartość oszacowano dla Pułtuska (4,11%), jednak jest wskaźnik daleko niższy od prognozy. Zaprezentowane wyniki oznaczają, że samorządy mają jeszcze możliwość obsługi dodatkowego zadłużenia. Ponadto – jak wynika z wywiadów z ostatecznymi odbiorcami wsparcia z województw wdrażających Inicjatywę JESSICA – preferencyjne oprocentowanie dla zwrotnych instrumentów finansowych były dotychczas tak niskie, że nie wpłynęłyby znacząco na zbliżenie się do 15% granicy relacji kosztów obsługi zadłużenia do dochodów ogółem.

### **Średni wskaźnik długu do dochodów w wybranych JST województwa mazowieckiego w latach 2010-2013**

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.

**Rysunek 21. Średni wskaźnik długu do dochodów ogółem w wybranych JST województwa mazowieckiego w latach 2010-2013 (w %)**



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

Prezentowany wskaźnik nie powinien przekroczyć wartości 60%. Podmiotem o najwyższym średnim stosunku długu do dochodu jest miasto Siedlce (średnio - 61,87%, przy czym w 2013 r. wskaźnik ten wyniósł 76,89%). Zaprezentowane wyniki oznaczają, że samorządy mają jeszcze możliwość zadłużania, chociaż to samorządy o znacznych potrzebach rewitalizacyjnych (Radom, Żyrardów, Płock, Marki) mają poziom zadłużenia wysoki, a małe miasta o niewielkich potrzebach rewitalizacyjnych - niski. Nie ma jednak sytuacji alarmującej i w przypadku wielu spośród analizowanych JST istnieje jeszcze duża rezerwa do poziomu granicznej wartości wskaźnika.

### **Skala zapotrzebowania samorządów miast z województwa mazowieckiego 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 2010-2013 w badanej grupie jednostek samorządów terytorialnych wyniosła 34,39%.
- W przypadku wskaźnika obsługi długu do dochodów nie powinien on przekroczyć wartości 15%. Wielkość ta w analizowanym okresie wśród 17 badanych jednostek samorządów terytorialnych wyniosła 1,82%, zaś we wszystkich miastach województwa – 1,51%.

**Zaprezentowane wyniki oznaczają, iż samorządy mają jeszcze możliwość zaciągnięcia długu,** chociaż w niewielkim stopniu planują korzystanie z IF. W związku z tym przeanalizowano nastawienie innych potencjalnych pożyczkobiorców. Respondenci ze spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych planują sfinansowanie działań termomodernizacyjnych z innych źródeł niż IF, ponieważ mają rozpoznane ścieżki postępowania. Możliwość zaangażowania finansowego organizacji pozarządowych jest znacząco ograniczona niskimi budżetami rocznymi. Dominujący popyt na pożyczki z przeznaczeniem na inwestycje rewitalizacyjne zgłaszają przedsiębiorstwa i spółki komunalne. Studium ewaluacyjne dla dziewięciu polskich regionów wskazuje, że w województwie mazowieckim w PI 9b zapotrzebowanie na środki wyniosłoby 255-300 mln EUR<sup>290</sup>, co 4-5-krotnie przewyższa całkowitą alokację na PI 9b i ponad 10-krotnie alokację na IF w tym priorytecie. Ze względu na dużą lukę finansową i preferowanie dotacji równoległe uruchomienie dotacji i instrumentów finansowych powinno wiązać się z wyraźnym preferowaniem w kryteriach oceny projektów dotacyjnych działań rozpoczynających proces rewitalizacji (miasta, gdzie dotychczas nie były prowadzone działania rewitalizacyjne mimo zdiagnozowanych potrzeb).

## Strategia inwestycyjna

### Zasadność zastosowania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym

Rewitalizacja miasta jest procesem długoterminowym, 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 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 rynek<sup>291</sup>.

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 walorów projektów Inicjatywa JESSICA miała gwarantować realizację mniej opłacalnych, a istotnych społecznie działań.

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 w stosunku do inwestycji najczęściej, aby pokryć wkład własny lub koszty niekwalifikowane. Konsekwencją rachunku ekonomicznego jest też wybieranie preferencyjnego finansowania w pierwszej kolejności przed czysto komercyjnym. W pogłębionych wywiadach ostateczni odbiorcy wsparcia wskazywali na korzyści takiego finansowania, ale sugerowali dopuszczenie możliwości

<sup>290</sup> Mazars, Ecorys, Infralinx, 2014, *JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions*, Warszawa, s. 12.

<sup>291</sup> 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.



umorzenia części pożyczki (10-20%) w przypadku dobrej współpracy i istotnego wpływu projektu na społeczną odnowę obszaru.

Mimo że komercyjne produkty finansowe dostępne w Polsce nie spełniają w 100% wymagań samorządów, zaczynają być przez nie stosowane, zwłaszcza przy braku innej alternatywy. Przyczyny zawodności komercyjnego finansowania zewnętrznego zbadano w trakcie ankietowania, co było istotne ze względu na niską skłonność do korzystania z kredytowania (większość respondentów nie rozważa kredytu, jeśli nie otrzyma dotacji, ponieważ posiada wystarczające środki własne). Wywiady z końcowymi odbiorcami wsparcia pokazują, że rezerwa w stosunku do instrumentów finansowych stopniowo mija wraz z poprawą znajomości zasad ich funkcjonowania i docenieniem waloru bardzo niskiego oprocentowania. W odróżnieniu od innych województw na Mazowszu nie pojawiały się prawie wskazania potrzeby realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, co sugeruje, że samorządy nie są tą formułą zainteresowane. Niejasne przepisy dotyczące klasyfikacji zobowiązań (podział między wydatki majątkowe i bieżące), brak jasnych reguł tworzenia spółek publiczno-prywatnych to jedne z głównych przeszkód legislacyjnych. Nie mniejsze znaczenie mają także bariery mentalne, które sprawiają, że samorządy w dalszym ciągu obawiają się trudnych i długotrwałych procedur wyboru partnerów prywatnych. W związku ze zmianami, które wynikają z uregulowań zawartych w rozporządzeniu ogólnym UE jest szansa na stopniową zmianę w tym zakresie, jednak zapewne nieprędką.

Około 66% respondentów słyszało o Inicjatywie JESSICA, jednak ankietowane podmioty chętnie zapoznałyby się ze zmianami wynikającymi z nowej perspektywy i poszerzyły swoją wiedzę. W związku z tym potrzebne są znów spotkania z przedstawicielami FROM i ich partnerami merytorycznymi, gdzie można by „u źródła” zapytać o szczegóły procedury kredytowej. Pożyczkobiorcom odpowiadał tryb naboru i negocjacji podczas przyjmowania wniosków o pożyczki i sugerują powtórzenie dotychczasowej formuły.

Podsumowując najbardziej efektywnymi i pożądanymi formami promocji IF wśród potencjalnych odbiorców wsparcia są szkolenia/spotkania/konferencje, które kompleksowo poruszają wyżej wspomniane tematy.

W kontekście negatywnych rekomendacji w województwie kujawsko-pomorskim, zastosowanie w PI 9b IF nie powinno budzić wątpliwości ze względu na ogromny zidentyfikowany popyt na nie w sektorze prywatnym. Zostały także zmienione budzące początkowo wątpliwości dotyczące zapisów aneksu do kontraktu terytorialnego. Początkowy zapis art. 9k ust. 2 pkt. 1) b) wskazywał, że środki budżetu państwa wymienione w art. 9a ust. 1 pkt 3 Aneksu nr 1 do kontraktu terytorialnego nie mogą współfinansować projektów objętych regułami pomocy publicznej, pomocy de minimis, instrumentów finansowych oraz projektów generujących dochód w rozumieniu art. 61 rozporządzenia UE 1303/2013 (rozp. ogólnego). Ostateczny zapis art. 9k ust. 2 pkt. 1) b) uniemożliwia wkład budżetu państwa do projektów objętych regułami pomocy publicznej, pomocy de minimis, oraz projektów generujących dochód w rozumieniu art. 61 rozporządzenia UE 1303/2013 (rozp. ogólnego). IF zostały z tego katalogu wyłączone.

Należy rozważyć postępowanie wobec podmiotów publicznych. 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 stopniowe zwiększanie roli IF w stosunku do dotacji. Dzięki temu ustabilizuje się zainteresowanie sektora prywatnego inwestycjami na obszarach zdegradowanych. W stosunku do JST wydaje się zasadne premiowanie uzasadnionych działań rewitalizacyjnych na obszarach zdegradowanych, które dotychczas nie uzyskały wsparcia dotacyjnego.

Wsparciem z wykorzystaniem IF powinny być objęte kompleksowe przedsięwzięcia dotyczące wszystkich aspektów rewitalizacji, ze szczególnym naciskiem na:

- oddziaływanie społeczne, od którego jakości powinien zależeć stopień preferencyjności pożyczki;
- dochodowość ze względu na możliwość późniejszej spłaty zadłużenia.

Spośród wymienionych w RPO WM 2014-2020 potencjalnych typów projektów największy potencjał do silnego oddziaływania społecznego przy jednoczesnym uzyskiwaniu dochodów mają projekty związane ze zmianą sposobu użytkowania wspólnych przestrzeni miejskich i wiejskich (rynków, placów, skwerów wraz z terenami zielonymi), wokół których można koncentrować działalność gospodarczą, szczególnie o charakterze usługowo-handlowym, sprzedaży produktów regionalnych w tradycyjny sposób bezpośrednio od producentów, pozwalających na poprawę warunków pracy i utworzenie nowych miejsc pracy, w tym dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz miejsc dla przedsiębiorstw społecznych, inkubatorów przedsiębiorczości itp. Projekty te odpowiadają kodowi interwencji 055. Na podstawie badań jakościowych można także stwierdzić, że istnieje potencjał do generowania zysku w projektach łączących modernizację budynków mieszkalnych z adaptacją części lokali użytkowych na biura, lokale usługowo-handlowe wraz z wykorzystaniem ich części na potrzeby lokalnej społeczności, a więc odpowiadających kodowi interwencji 054. Należy zwrócić uwagę, że po wycofaniu w 2010r. środków z działania 5.2. z planowanego konkursu ukierunkowanego na infrastrukturę mieszkalnictwa, w województwie mazowieckim podmioty publiczne oraz wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe oczekują w nowej perspektywie ogłoszenia konkursu dotacyjnego w tym zakresie.. W związku z tym rekomendowany jest podział alokacji dla kodu 054 na równe części – dotacyjną i pożyczkową.

### Rozstrzygnięcie w zakresie alokacji między instrumentami

Opis priorytetu inwestycyjnego 9b wskazuje, że – oprócz instrumentów finansowych – przewiduje się wsparcie za pomocą dotacji. Opis PI 9b określa przewidywaną alokację na poziomie 60,73 mln euro. 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 mazowieckim.

W zestawieniu z ilością środków przekazanych w działaniu 5.2. na realizację Inicjatywy JESSICA należy zalecić – w ujęciu wartościowym – zwiększenie alokacji na instrumenty finansowe w porównaniu z propozycją zapisaną w RPO WM 2014-2020, gdzie przewidziano 13% alokacji na IF (8,15 mln euro), a więc mniej niż przeznaczono na wdrażanie Inicjatywy JESSICA w poprzednim okresie programowania. Biorąc pod uwagę lukę finansową oraz pilotażowy charakter zastosowania IF w poprzedniej perspektywie celowe jest zwiększenie alokacji i wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń. Proponuje się przeznaczyć na te instrumenty w poszczególnych typach interwencji:

- 055 – 16 mln euro,
- 054 – 9 mln euro.

Oznaczałoby to, że RPO wsparłoby instrumenty finansowe w rewitalizacji na poziomie 25 mln euro.

### **Charakterystyka proponowanych instrumentów**

#### Mała pożyczka (do 3 mln zł)

##### *Realizowane projekty i preferencje*

Bazując na wynikach ankiety w badaniu ilościowym (n=120) oraz przeprowadzonych pogłębionych wywiadach z końcowymi odbiorcami wsparcia w ramach Inicjatywy JESSICA w województwie mazowieckim należy prognozować wysoki popyt na IF w segmencie niewielkich projektów rewitalizacyjnych generujących dochód w obszarach śródmiejskich. Jest to naturalna konsekwencja już rozpoczętych działań rewitalizacyjnych prowadzonych w latach 2004-2013, kiedy wiele samorządów przy pomocy środków dotacyjnych przygotowało grunt pod komercyjne projekty ożywiające miasta. Mała pożyczka będzie adekwatnym instrumentem w obu typach projektów w PI 9b:

- rozwój infrastruktury technicznej na obszarach rewitalizowanych w celu ich aktywizacji społecznej i gospodarczej (kod interwencji 055);
- odnowa tkanki mieszkaniowej, w zakresie części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych, jako element szerszego działania rewitalizacyjnego (kod interwencji 054).

Należy przyjąć, że w przypadku mieszkalnictwa 100% alokacji powinno zostać zaangażowane w formie małej pożyczki. W przypadku rozwoju infrastruktury technicznej na obszarach rewitalizowanych w celu ich aktywizacji społecznej i gospodarczej dominować powinny większe projekty, więc alokacja na małe pożyczki nie powinna być w tym przypadku większa niż 25%.

### Wysokość pożyczki

Doświadczenia wdrażania Inicjatywy JESSICA w Polsce wskazują na bardzo dużą rozpiętość wnioskowanych kwot pożyczek (od 90 tys. do 72 mln zł). Ze względu na:

- dominację zapotrzebowania na środki między 250 a 500 tys. zł na projekt oraz niższe, ale nadal dość znaczące, deklarowane przez respondentów zainteresowanie realizacją projektów o wartości od 0,5 mln do 1 mln zł oraz od 1 do 3 mln zł;
- wysoki poziom zapotrzebowania na projekty rewitalizacyjne w śródmieściach (analiza LPR na Mazowszu),
- wysoki poziom zapotrzebowania na środki pobudzające powstawanie mieszkań (zwłaszcza na wynajem) w ramach dogęszczania obszarów śródmiejskich i przeciwdziałania rozlewaniu się zabudowy

rekomendowane jest wprowadzenie małej pożyczki o minimalnej wysokości 50 tys. zł i nie wyższej niż 3 mln zł. Niższa pożyczka będzie nieefektywna, zgodnie z pogłębionymi wywiadami z pracownikami partnera merytorycznego FROM w województwie mazowieckim, ponieważ koszty obsługi wnioskodawcy będą zbyt wysokie w stosunku do zaangażowanych środków.

### Duża pożyczka (powyżej 3 mln zł)

#### *Realizowane projekty i preferencje*

Bazując na wynikach ankiety w badaniu ilościowym (n=120), przeprowadzonych pogłębionych wywiadach z końcowymi odbiorcami wsparcia w ramach Inicjatywy JESSICA w województwie mazowieckim oraz analizie lokalnych programów rewitalizacji należy prognozować:

- stabilny popyt na duże projekty (12% respondentów deklaruje zapotrzebowanie na projekty od 3 do 5 mln, kolejne 12% na projekty wysokokosztowe od 10 do 50 mln zł);
- osiągnięcie dzięki dotacjom przewyższenia części negatywnych sprzężeń zwrotnych utrudniających realizację komercyjnych projektów na obszarach zdegradowanych, co będzie skutkowało możliwością realizacji projektów (nie w pełni komercyjnych) sportowo-rekreacyjnych, kampusów wyższych uczelni itp.;
- stabilne zainteresowanie przedsiębiorstw inwestowaniem w zdegradowanych obszarach konwersyjnych.

Duża pożyczka będzie instrumentem adekwatnym do celów projektów opisanych kodem interwencji 055 i powinna konsumować 75% alokacji na ten kod.

### Wysokość pożyczki

Doświadczenia wdrażania Inicjatywy JESSICA w Polsce wskazują na bardzo dużą rozpiętość wnioskowanych kwot pożyczek (od 90 tys. do 72 mln zł). Ze względu na niewielką pulę środków należy ograniczyć wysokość dużych pożyczek do 20 mln zł. Doświadczenia mazowieckie pokazują, że do tej pory projekty nie przekraczały takiego poziomu wsparcia.

Kolejne punkty są jednakowe dla obu typów pożyczek:

### Grupy docelowe

Analiza grup docelowych wskazuje na brak potrzeby eliminacji określonych typów podmiotów, chociaż można założyć preferowanie pożyczek dla spółek komunalnych i podmiotów prywatnych, aby stymulować postawy zgodne z logiką interwencji.

### Oprocentowanie

Oprocentowanie w projektach w ramach inicjatywy JESSICA było bardzo niskie, dochodząc do 1%. Ponieważ wysokość oprocentowania rynkowego kształtuje się na poziomie 10-14%, można rozważyć oprocentowanie preferencyjne na poziomie maksymalnie 7% z obniżeniem w zależności od komponentu

społecznego wyznaczanego na zmodyfikowanych zasadach w stosunku do projektów w ramach inicjatywy JESSICA. Konieczne jest sformułowanie strategii inwestycyjnej w stosunku do całego portfela, nie zaś w stosunku do pojedynczych projektów. Dzięki temu będzie można wspierać projekty o bardzo niskiej, wręcz marginalnej dochodowości, wykorzystując potencjał dochodowy projektów zbliżających się do granicy opłacalności dla projektów komercyjnych.

#### Zabezpieczenie

Konstrukcja zabezpieczenia spłaty pożyczki powinna być zbliżona do zastosowanej w inicjatywie JESSICA, tj. jako podstawowe zabezpieczenie powinien być traktowany weksel in blanco inwestora, przy czym ze względu na potrzebę zmniejszenia ograniczeń dostępu dla różnych typów podmiotów (m.in. NGO) należy każdorazowo dopasować typ zabezpieczenia do specyfiki kompletnego projektu rewitalizacyjnego, dopuszczając jako dodatkowe:

- hipotekę na nieruchomości (np. lokalach użytkowych) wraz z cesją praw z polisy ubezpieczenia nieruchomości,
- zastaw rejestrowy na zasadach określonych w przepisach o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów wraz z cesją praw z polisy ubezpieczenia mienia będącego przedmiotem zastawu,
- zastaw zwykły na papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa lub JST;
- przelew (cesja) wierzytelności z umowy najmu lub innych umów;
- przeniesienie środków pieniężnych na własność FROM;
- gwarancja bankowa;
- gwarancja ubezpieczeniowa;
- poręczenie;
- poręczenie udzielone przez fundusz poręczeniowy, z wyłączeniem funduszy, w których FROM posiada udziały;
- poręczenie udziałowców inwestora/JST;
- inne zaproponowane przez inwestora i zaakceptowane przez komitet inwestycyjny<sup>292</sup>.

#### Okres spłaty i karencja

Projekty miejskie, realizowane przy wsparciu środkami inicjatywy JESSICA, mimo pewnego poziomu dochodowości, wymagały rozłożenia spłaty na długi okres czasu. Większość projektów korzystała z maksymalnego okresu spłaty (średnia powyżej 10 lat). Należy więc utrzymać w województwie warunki dotyczące zabezpieczenia, okres karencji (do 2-4 lat, przynajmniej na czas fazy inwestycyjnej) oraz okres spłaty do 15 lat analogiczne jak w latach 2010-2013. W związku z tym nie będzie możliwości 2-krotnego obrócenia środkami w czasie 7-letniej perspektywy finansowej.

#### Pomoc publiczna

Ze względu na brak możliwości łączenia wkładu budżetu państwa z projektami objętymi regulami pomocy publicznej i pomocy de minimis oraz przypisanie do EFRR w 9b całości wkładu budżetu państwa nie będzie możliwości współfinansowania przy zastosowaniu IF projektów tego typu.

#### **Proponowana alokacja środków pomiędzy instrumenty**

Założenia przyjęte dla wyznaczenia alokacji środków pomiędzy poszczególne instrumenty zostały określone w sposób następujący:

- Zakładamy, że dystrybucja pożyczek rozpocznie się w 2015 roku, a zakończy w 2021 roku, co przekłada się na 7-letni okres dystrybucji pożyczek;
- Analiza dotychczasowego zaangażowania pośrednika finansowego w udzielanie pożyczek wskazuje, że udzielił on 14 pożyczek o wartości łącznej około 97 mln zł (średnio ok. 6,93 mln zł, przy medianie na poziomie 4,6 mln zł);

---

<sup>292</sup> Na podstawie "Zasad udzielania przez BGK pożyczek na realizację miejskich projektów rewitalizacyjnych w ramach Inicjatywy JESSICA w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013", Warszawa 2013.

- W nowym okresie programowania proponuje się wykorzystanie dwóch instrumentów pożyczkowych, adresowanych do dwóch różnych typów obszarów. Pożyczki małej, którą wdraża się w projektach realizowanych na obszarach śródmiejskich oraz pożyczki dużej, wdrażanej w projektach dla obszarów konwersyjnych;
- 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 mniejsza niż poprzednim okresie programowania. Wiąże się to z odmiennymi preferencjami PI 9b w porównaniu z wcześniejszym działaniem 5.2;
- Przeprowadzone wywiady z dotychczasowym FROM i partnerem merytorycznym wskazały na gotowość dystrybucji środków pożyczkowych w zwiększonym wymiarze. Swój udział uzależniają jednak od czytelnym zasad udzielania wsparcia ostatecznym odbiorcom pomocy. Ma to znaczenie z punktu widzenia wprowadzania podziału środków pomiędzy dwa instrumenty oraz szczególnych preferencji w dwóch obszarach interwencji.

Poniżej znajduje się podsumowanie proponowanych instrumentów finansowych wraz z ich głównymi charakterystykami.

**Tabela 47. Typy projektów i przypisane do nich instrumenty finansowe**

Rodzaj instrumentu	Typ wspieranych projektów
Pożyczka mała	<ul style="list-style-type: none"> <li>• projekty ukierunkowane ogólnie na wsparcie mieszkalnictwa (szczególnie wspieranie tworzenia z wyremontowanych zasobów oferty mieszkań na wynajem w obszarach śródmiejskich)</li> <li>• projekty o wartości dofinansowania nie przekraczającego 3 mln zł</li> </ul>
Pożyczka duża	<ul style="list-style-type: none"> <li>• projekty ukierunkowane na konwersję obszarów przemysłowych, pokolejowych, popegeerowskich itp.</li> <li>• projekty o wartości dofinansowania powyżej 3 mln zł i poniżej 20 mln zł</li> </ul>
Dotacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• projekty ukierunkowane na adaptację, dostosowanie budynków, lokali, terenów zielonych i placów w celu umożliwienia świadczenia usług zdrowotnych i socjalnych w różnych formach (dzienne domy pomocy dla osób starszych, świetlice dla dzieci i młodzieży, prowadzenie poradnictwa rodzinnego psychologicznego i prawnego) dostosowanych do zdiagnozowanych problemów i potrzeb społeczności lokalnych, w tym przede wszystkim dla osób wykluczonych, ubogich i ich rodzin;</li> <li>• projekty ukierunkowane na wzmocnienie spójności społecznej i włączenia społecznego oraz prowadzenie działań prewencyjnych szczególnie w stosunku do dzieci i młodzieży poprzez stworzenie im miejsc spotkań, rekreacji i kultury, w tym miejsc w otwartej przestrzeni z dostępem do internetu, placów zabaw i zielonych ekologicznych skwerów</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne

**Tabela 48. Proponowana alokacja środków pomiędzy instrumenty w priorytecie 9b**

Ogółem w priorytecie 9b		Pożyczka mała		Pożyczka duża		Dotacja	
		Wielkość środków	%	Wielkość środków	%	Wielkość środków	%
w mln zł	<b>215,59</b>	46,15	21,4	42,6	19,76	126,84	58,84
w mln euro	<b>60,73</b>	13		12		35,73	

Źródło: Opracowanie własne. Dla przeliczeń zastosowano następujący kurs walutowy: 1 euro = 3,55 zł

### Model wdrażania

Analiza pogłębionych wywiadów z przedstawicielami FROM oraz ostatecznymi odbiorcami wsparcia wskazuje, że model wypracowany przez regiony wdrażające inicjatywę JESSICA jest efektywny w redystrybucji środków. W związku z tym proponowane jest utrzymanie dotychczasowych rozwiązań organizacyjnych.

W razie rozważania zmiany banku pełniącego rolę FROM należy wziąć pod uwagę doświadczenia regionów wdrażających inicjatywę JESSICA. Pokazują one, że największy potencjał w kontekście potrzeb związanych z wdrażaniem IF w zakresie projektów rewitalizacyjnych mają dwa banki – Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Bank Ochrony Środowiska S.A., w mniejszym zakresie również BZ WBK S.A. Mają one unikatowe doświadczenie na rynku i wypracowały procedury oceny projektów, zarówno pod względem merytorycznym, jak i finansowym. Innym pośrednikom finansowym trudno będzie zniwelować różnicę wynikającą z kilkuletniej pracy przy wdrażaniu pożyczek na potrzeby projektów rewitalizacyjnych. Należy jednak zauważyć, że ogromne znaczenie w pomyślnym wdrażaniu IF w rewitalizacji ma dobra znajomość lokalnego rynku i wsparcie merytoryczne, które w województwie mazowieckim zdecydowało o znacznej (w porównaniu z innymi regionami) dynamice i skuteczności wdrażania IF w latach 2011-2013. Analizując możliwość wyboru dwóch operatorów dla obu typów pożyczek (małej i dużej), należy stwierdzić, że chociaż można by rozważyć znalezienie lokalnego operatora dla małej pożyczki nie ma obecnie na rynku mazowieckim odpowiedniego funduszu pożyczkowego, który miałby potencjał instytucjonalny do realizacji takiego zadania. Ze względu na efektywność dotychczasowej współpracy z pośrednikiem rekomendowane jest utrzymanie dotychczasowej struktury organizacyjnej.

### Ryzyka

Ze względu na brak zidentyfikowanych lokalnych pośredników finansowych oferujących finansowanie dla projektów rewitalizacyjnych w województwie mazowieckim nie występuje ryzyko, że wdrożenie preferencyjnych pożyczek w RPO WM 2014-2020 spowoduje wypieranie mechanizmów rynkowych. Zostało jednak zidentyfikowane inne zagrożenie, analogiczne do stwierdzonego w innych województwach, tj. ryzyko sztucznego zaniżania rentowności projektów adaptacji obiektów na obszarach zdegradowanych do celów czysto komercyjnych w celu uzyskania preferencyjnego finansowania. Istotą przeciwdziałania temu ryzyku jest kontrola projektów przez komitet inwestycyjny, zarówno na etapie przyznawania pożyczki, kiedy czytelny i potrzebny efekt społeczny oraz niska dochodowość wynikająca ze specyfiki obszarów zdegradowanych powinny być warunkami otrzymania wsparcia, jak i na etapie monitorowania, kiedy trwałość projektu powinna być mierzona i oceniana

przede wszystkim w odniesieniu do występowania efektu społecznego w stopniu opisanym we wniosku o pożyczkę.

Działania rewitalizacyjne – ze względu na konieczność kompleksowego oddziaływania na obszary zdegradowane – są z założenia integrowane z innymi formami interwencji publicznej. W związku z tym jako komplementarne traktowane są działania PI 9b EFRR i odpowiednie PI EFS (w tym w szczególności PI 9i, PI 9iv, które uzupełniają działania realizowane w ramach innych CT (PI 3a, PI 4c, 6c). Równoległe komponentami projektów rewitalizacyjnych będą elementy rewitalizacji gospodarczej (wsparcie przedsiębiorczości i samozatrudnienia oraz ekonomii społecznej) w powiązaniu z PI 3a (przygotowanie terenów inwestycyjnych realizowanych na obszarach wymagających rewitalizacji).

Założenia Narodowego Planu Rewitalizacji wskazują na komplementarność działań zawartych w krajowych programach operacyjnych z PI 9b. W szczególności w ramach PO WER 2014-2020 w dużym stopniu komplementarne są działania w zakresie społecznego i ekonomicznego wymiaru działań rewitalizacyjnych poprzez: wsparcie usług na rzecz osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rozwój aktywnej integracji, wsparcie systemu oświaty, działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej i zatrudnienia, walkę z ubóstwem i włączenie społeczne osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, powiązanie systemu edukacji z zapotrzebowaniem rynku pracy, wsparcie procesów cyfryzacji usług edukacyjnych, co będzie wspierało ustawiczne kształcenie i ułatwiało powrót na rynek pracy. Podobnie w PO IŚ 2014-2020 zawarto komplementarne działania wspierające zachowanie i ochronę dziedzictwa kulturowego i obiektów zabytkowych, które powinny być istotnym czynnikiem endogenicznym wzmacniającym proces rewitalizacji. Komplementarność wsparcia widoczna jest także w przypadku włączaniu termomodernizacji jako komponentu zintegrowanych działań rewitalizacyjnych. W przypadku termomodernizacji traktowanej jako cel sam w sobie, respondenci ze spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych planują sfinansowanie działań termomodernizacyjnych z innych źródeł niż IF w rewitalizacji, ponieważ mają rozpoznane ścieżki postępowania (NFOSiGW, WFOSiGW, preferencyjne kredyty z sektora bankowego). Należy poprzez akcję informacyjną promować IF w rewitalizacji jako sposób na integrację jednostkowych działań przy jednoczesnym stymulowaniu rozwoju zatrudnienia i restrukturyzacji bazy społeczno-ekonomicznej obszarów zdegradowanych, której nie gwarantują dotacyjne instrumenty wsparcia.

Bazując na doświadczeniach z poprzedniej perspektywy finansowej nie dostrzegamy ryzyka związanego z brakiem wnoszenia wkładu własnego przez inwestorów w związku z powyższym rekomendujemy pozostawienie zasady *pari passu*.

## **OCENA JAKOŚCI PROPONOWANYCH INSTRUMENTÓW ZWROTNYCH**

### Wartość dodana

Wywiady z ostatecznymi odbiorcami wsparcia wskazują, że ich projekty nie mogłyby być zrealizowane bez wsparcia ze środków zwrotnych z uwagi na zbyt wysoki koszt finansowania komercyjnego przy niskiej dochodowości projektów ze względu na znaczenie społeczne. Respondenci wskazywali, że oczekiwali dotacji, ale wobec ich braku albo niepowodzenia w konkursie byli skłonni przemodelować projekt, zmodyfikować jego założenia i przy zapewnieniu choć minimalnej rentowności zaczęli skłaniać się do sięgnięcia po środki zwrotne. Szczególnie spółki komunalne o doświadczeniach w zakresie pozyskania środków zewnętrznych są tym finansowaniem zainteresowane, ponieważ m.in. dlatego, że działając w interesie miasta, nie są obciążone limitami zadłużenia. Brak atrakcyjnych środków zwrotnych może spowolnić procesy ożywiania miast na Mazowszu poprzez uwarunkowanie uruchomienia środków prywatnych zakończeniem projektów dotacyjnych, które mają zagwarantować minimalizację ryzyka inwestycyjnego w obszarach zdegradowanych. Dzięki preferencyjnemu oprocentowaniu podmioty prywatne, skłonne do inwestycji w obszarach zdegradowanych, nie muszą pokrywać wyższych kosztów ryzyka na tych obszarach.

W województwie mazowieckim większość respondentów publicznych preferuje dotacje i unika kredytu komercyjnego. Nie tylko wyniki badań ilościowych na to wskazują, ale również analiza kondycji finansowej. Wyniki wywiadów z odbiorcami wsparcia pokazują, że długoterminowe finansowanie preferencyjnymi pożyczkami jest prawie nieodczuwalne z powodu bardzo niskiego kosztu pieniądza. Wartość dodana mogłaby więc być bardzo istotna, biorąc pod uwagę jak wiele projektów różnych

wnioskodawców nie uzyska dofinansowania dotacyjnego. Z drugiej strony można mieć wątpliwości, czy przy znacznych wartościowo projektach jest możliwe wsparcie wystarczającej liczby projektów przy założeniu realnego oddziaływania na tkankę miejską. W przypadku średnich miejscowości wydaje się to możliwe, stąd najbardziej powinny być preferowane zintegrowane, kompletne projekty w średnich miastach, które zresztą mają najlepszą kondycję finansową.

#### Wpływ planowanych instrumentów na osiągnięcie celów i wskaźników Programu

Oś priorytetowa VI Jakość życia realizuje cele główne Umowy Partnerstwa dotyczące poprawy spójności społecznej i terytorialnej, zwiększenia konkurencyjności gospodarki oraz ograniczenia ryzyka wykluczenia społecznego spowodowanego dysproporcjami w dostępie do usług, włączenia społeczności zamieszkałych obszary peryferyjne i zdegradowane oraz lepszych kompetencji kadr gospodarki.

Założony wskaźnik rezultatu dla PI 9b to liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tys. ludności. Założono, że bazowa wartość wskaźnika zostanie obniżona do 2023 r. do 412. Sformułowany cel szczegółowy PI 9b nadaje proponowanym działaniom przeważający wymiar społeczny, jednak należy zwrócić uwagę na powiązanie systemu gospodarczego i społecznego. Bez „uzdrowienia” bazy ekonomicznej obszarów zdegradowanych nie będzie możliwe ograniczenie liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Z badań wynika, że najbardziej efektywne w zatrudnianiu osób wychodzących z bezrobocia i innych form uzależnienia od pomocy publicznej są organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa społeczne i MSP. W związku z zapotrzebowaniem na podniesienie poziomu zatrudnienia, gwarantujące ograniczenie liczby osób korzystających z pomocy społecznej, konieczne jest wspieranie dochodowych kompletnych projektów miejskich, łączących oddziaływanie społeczne (konieczne skoncentrowanie działania wobec osób z obszarów zdegradowanych i wymóg zatrudniania osób z tych obszarów w ramach projektów rewitalizacyjnych). Osiągnięcie zakładanego wskaźnika produktu powinno być możliwe dzięki utrzymaniu dla obszarów ZIT/MOF dotacyjnej oraz OSI częściowo dotacyjnej formy wsparcia, przez co wśród projektów pojawią się większe obszarowo niż w przypadku projektów dochodowych np. projekty modernizacji przestrzeni publicznych. Wsparcie dotacyjne w niewielkim stopniu jednak przyczynia się do poprawy wskaźnika obrazującego liczbę osób uzależnionych od pomocy społecznej. Dzięki zastosowaniu instrumentów finansowych możliwe będzie więc szybsze osiągnięcie zakładanego wskaźnika rezultatu.

Znaczna komplementarność PI 9b i innych PI zarówno w ramach RPO WM 2014-2020, jak i krajowych programów operacyjnych wskazuje na możliwości współbieżnego stymulowania rynku pracy na obszarach zdegradowanych.

Wskaźnik produktu dotyczy powierzchni obszarów objętych rewitalizacją (20 ha). Projekty śródmiejskie nie obejmują najczęściej dużej powierzchni. Ze względu na duży potencjał generowania przychodów przez kompletne projekty rewitalizacyjne polegające m.in. na adaptacji terenów zdegradowanych na funkcje rekreacyjne i sportowe lub plany tworzenia kampusów uczelni wyższych na obszarach rewitalizowanych można prognozować, że to projekty dochodowe będą obejmować większą powierzchnię. Dzięki nim będzie można uzyskać znacznie wyższy od zakładanego wskaźnik produktu, podobnie jak w przypadku dwóch pozostałych wskaźników – liczby obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach (35) oraz powierzchni budynków publicznych i komercyjnych wybudowanych lub wyremontowanych na obszarach miejskich (38 000).

#### System monitorowania efektów

Opracowywany obecnie Narodowy Plan Rewitalizacji wskazuje na potrzebę szeroko zakrojonych działań rewitalizacyjnych w całym kraju. Ich efekty powinny być monitorowane szczególnie na poziomie krajowym i regionalnym, ponieważ delegacja taka zawarta została w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. W dokumencie tym wskazano, że działania rewitalizacyjne mają na celu „odbudowanie zdolności wzrostu i zatrudnienia niektórych miast charakteryzujących się gwałtownym, mającym przyczyny strukturalne, pogarszaniem się sytuacji społeczno-gospodarczej” oraz „kompleksową rekultywację i rewitalizację obszarów zdegradowanych o największym znaczeniu rozwojowym”. Identyfikacja obszarów zdegradowanych następować powinna na poziomie regionalnym na podstawie analiz prowadzonych przez gminy. Ponieważ rozporządzenie Parlamentu Europejskiego



i Rady UE nakazuje monitorować program wsparcia w celu dokonania przeglądu jego wdrażania oraz postępów w osiąganiu założonych celów, należy wprowadzić odpowiedni system monitorowania efektów działań rewitalizacyjnym tym bardziej, że są one złożone.

W związku głównym celem działań rewitalizacyjnych system monitorowania powinien dostarczać informacje o oddziaływaniu rewitalizacji na rynek pracy oraz system pomocy społecznej. W ujęciu rocznym powinny być monitorowane w miastach realizujących projekty rewitalizacyjne:

- na obszarach zdegradowanych: zmiany liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej,
- w skali miasta: wskaźnik – liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców.

Jednocześnie, w celu zapewnienia możliwości przeprowadzenia ewaluacji skutków działań rewitalizacyjnych w rozróżnieniu na wsparcie dotacyjne i IF powinny być gromadzone dane dotyczące odbiorców wsparcia. W stosunku do beneficjentów pomocy dotacyjnej należy gromadzić następujące informacje: dane kontaktowe, profil działalności (branża), liczba nowo utworzonych miejsc pracy, liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanym obszarze, powierzchnia budynków objętych rewitalizacją, budynki publiczne lub komercyjne wybudowane lub wyremontowane na obszarach miejskich. W stosunku do ostatecznych odbiorców wsparcia (IF) należy gromadzić w/w informacje, a także – w stosunku do przedsiębiorstw i spółek komunalnych - wielkość przedsiębiorstwa, długość jego funkcjonowania. Należy monitorować zmiany zatrudnienia w okresie realizacji projektu.

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 informacji. Istotne są informacje dotyczące wkładu własnego, wykorzystania dodatkowych produktów komercyjnych (np. kredyty bankowe, obligacje) oraz kosztów niekwalifikowanych w projekcie.

#### Efekt mnożnikowy i dźwignia

Poniższe tabele przedstawiają oszacowania efektu mnożnikowego i efektu dźwigni dla zaangażowanego kapitału pożyczkowego.

#### Założenia przyjęte dla instrumentu małej pożyczki:

- Kapitał na pożyczki został oszacowany w oparciu o kilka czynników: przewidywane zapotrzebowanie na kapitał w województwie mazowieckim w perspektywie 7 lat, historycznych danych o działalności pożyczkowej FROM w latach 2012-2014, wyników ankiety CATI. Zakłada się utrzymanie dotychczasowego poziomu aktywności pożyczkowej dofinansowanej z RPO;
- Koszty zarządzania, z uwagi na brak analogicznych rynków, przyjęto – zgodnie z zasadą ostrożności – na maksymalnym, ogólnym poziomie, który dopuszczono w latach 2014-2020, wyznaczonym przez zapisy rozporządzenia delegowanego KE nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r., które określa, że roczne koszty zarządzania nie mogą przekraczać 0,5% wartości umowy oraz 1% aktywnych pożyczek. Maksymalny poziom kosztów zarządzania wynosi więc 8%;
- Określając łączną wartość inwestycji pożyczkobiorcy bazowano na danych historycznych dotyczących pożyczek udzielonych w województwie mazowieckim, gdzie średni wkład własny pożyczkobiorcy wynosił 46,14%. Oznacza to, że na każdą złotówkę pożyczki przypada 86 groszy środków własnych pożyczkobiorcy;
- Ostateczni odbiorcy wsparcia w ramach Inicjatywy JESSICA na Mazowszu stwierdzili, że minimalny okres kredytowania, ze względu na wydłużenie okresu zwrotu z powodu uwzględnienia efektu społecznego, nie powinien być krótszy niż 7 lat, a optymalny wynosiłby 10 lat. W związku z tym założono, że kapitał w okresie programowania może być wykorzystany tylko jeden raz;
- Współczynnik strat funduszy pożyczkowych w Polsce wynosi 1,5% (dla działalności FROM nie ma danych historycznych);
- Zrealizowany poziom dźwigni ze względu na wysoki wkład własny był w województwie mazowieckim wysoki – pomiędzy 1,46,

- Zakłada się, iż współfinansowanie krajowe oraz wkład dodatkowy będą uruchamiane symetrycznie do finansowania z RPO WM.

**Tabela 49. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na małe pożyczki**

	<b>Kategoria</b>	<b>wskaźnik</b>	<b>mln zł</b>
<b>1</b>	Kapitał na pożyczki		46,15
<b>2</b>	Koszty zarządzania (poz. 1 * 8%)	8%	3,69
<b>3</b>	Całkowita wartość inwestycji pożyczkobiorcy w relacji do wartości udzielonej pożyczki	186%	
<b>4</b>	Przyjęto, że w ciągu 7 lat każda złotówka zostanie pożyczona przeciętnie 1 raz	1	
<b>5</b>	Współczynnik strat funduszu pożyczkowego (poz. 1 * 1,5%)	1,5%	0,69
<b>6</b>	Wartość wygenerowanych inwestycji (kapitał na pożyczki pomnożony przez obrót kapitału, dźwignię finansową oraz dodatkowe środki beneficjenta pomniejszony o straty (1*10*4*3-5))		124,63
<b>7</b>	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1+2)		49,84
<b>8</b>	<b>Efekt mnożnikowy instrumentu (poz. 6/7*100%)</b>		<b>250%</b>
<b>9</b>	Środki zaangażowane i nie zwrócone w perspektywie 7 lat (straty plus koszty zarządzania) (poz. 2+5)		4,38
<b>10</b>	<b>Dźwignia finansowa na poziomie pośrednika</b> (kapitału prywatnego pośredników finansowych lub inwestorów)	<b>1,46</b>	
<b>11</b>	<b>Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego odbiorcy</b> (poz. 10 x 3/100%)	<b>2,71</b>	

Źródło: opracowanie własne

Założenia dotyczące instrumentu pożyczki dużej:

- Kapitał na pożyczki został oszacowany w oparciu o kilka czynników: przewidywane zapotrzebowanie na kapitał w województwie mazowieckim w perspektywie 7 lat, historycznych danych o działalności pożyczkowej FROM w latach 2012-2014, wyników ankiety CATI. Zakłada się utrzymanie dotychczasowego poziomu aktywności pożyczkowej dofinansowanej z RPO, przy czym zapotrzebowanie na pożyczki wysokowartościowe jest nieznacznie mniejsze niż na małe pożyczki;
- Koszty zarządzania przyjęto – zgodnie z zasadą ostrożności – na maksymalnym, ogólnym poziomie, który dopuszczono w latach 2014-2020, wyznaczonym przez zapisy rozporządzenia delegowanego KE nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r., które określa, że roczne koszty zarządzania nie mogą przekraczać 0,5% wartości umowy oraz 1% aktywnych pożyczek. Maksymalny poziom kosztów zarządzania wynosi więc 8%;
- Określając łączną wartość inwestycji pożyczkobiorcy bazowano na danych historycznych dotyczących pożyczek udzielonych w województwie mazowieckim, gdzie średni wkład własny pożyczkobiorcy wynosił 46,14%. Oznacza to, że na każdą złotówkę pożyczki przypada 86 groszy środków własnych pożyczkobiorcy;

- Ostateczni odbiorcy wsparcia w ramach Inicjatywy JESSICA na Mazowszu stwierdzili, że minimalny okres kredytowania, ze względu na wydłużenie okresu zwrotu z powodu uwzględnienia efektu społecznego, nie powinien być krótszy niż 7 lat, a optymalny wynosiłby 10 lat. W związku z tym założono, że kapitał w okresie programowania może być wykorzystany tylko jeden raz;
- Współczynnik strat funduszy pożyczkowych w Polsce wynosi 1,5% (dla działalności FROM nie ma danych historycznych);
- Zrealizowany poziom dźwigni ze względu na wysoki wkład własny był w województwie mazowieckim wysoki – pomiędzy 1,3 a 1,5, przyjęto na tym samym poziomie, jak w przypadku małych pożyczek.

**Tabela 50. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki duże**

	<b>Kategoria</b>	<b>wskaźnik</b>	<b>mln zł</b>
<b>1</b>	Kapitał na pożyczki		42,6
<b>2</b>	Koszty zarządzania (poz. 1*8%)	8%	3,41
<b>3</b>	Całkowita wartość inwestycji pożyczkobiorcy w relacji do wartości udzielonej pożyczki	1,86	
<b>4</b>	Przyjęto, że w ciągu 7 lat każda złotówka zostanie pożyczona przeciętnie 1 raz	1	
<b>5</b>	Współczynnik strat funduszu pożyczkowego (poz. 1*1,5%)	1,5%	0,64
<b>6</b>	Wartość wygenerowanych inwestycji (kapitał na pożyczki pomnożony przez obrót kapitału, dźwignię finansową oraz dodatkowe środki beneficjenta pomniejszony o straty)		115,04
<b>7</b>	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1+2)		46,29
<b>8</b>	<b>Efekt mnożnikowy instrumentu (poz. 6/7*100%)</b>		<b>248%</b>
<b>9</b>	Środki zaangażowane i nie zwrócone w perspektywie 7 lat (straty plus koszty zarządzania) (poz. 2+5)		4,05
<b>10</b>	<b>Dźwignia finansowa na poziomie pośrednika</b> (kapitału prywatnego pośredników finansowych i inwestorów)	<b>1,46</b>	
<b>11</b>	<b>Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego odbiorcy</b> (poz. 10 x 3/100%)	<b>2,71</b>	

Źródło: opracowanie własne

## VII. 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 Mazowieckiego 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 pozostałych obszarach. Przedmiotem aktualizacji powinny być również inne kwestie, które w trakcie wdrażania instrumentów okażą się ważne lub, na 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 na podstawie 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 to instrumentów oraz na te, które zostały zweryfikowane negatywnie.
- stan wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WM 2014-2020 w kilku sugerowanych ujęciach:
  - zmiany w poziomie zainteresowania finansowaniem zwrotnym wśród przedsiębiorców, w stosunku do lat 2013/2014;
  - 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; (4) analiza luk w ofercie instrumentów finansowych, zapewnianych w ramach krajowych programów operacyjnych, RPO MZ oraz programów finansowanych z krajowych środków publicznych.

Istotnym elementem aktualizacji ex-ante 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. Zakres sprawozdawczości na poziomie beneficjentów powinien odzwierciedlać zakres sprawozdawczości wymagany przez KE.

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 mazowieckich MŚP oparto na analizie kilkuletnich średnich arytmetycznych. Było to możliwe dzięki stabilnemu poziomowi badanych

cech<sup>293</sup>. 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 przeliczyć średnią.

Wahania koniunktury gospodarczej oraz sytuacji finansowej przedsiębiorstw będzie 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 wynikające 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 finansowania<sup>294</sup>.
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.
4. zapotrzebowanie na dodatkowy kapitał zwiększa się im mniejszy jest poziom zysku zatrzymanego (wewnętrzne źródło własne finansowania działalności inwestycyjnej przedsiębiorstwa). 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 przeznaczają 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

---

<sup>293</sup> 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.

<sup>294</sup> 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.

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 ogólne wskaźniki 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 VAT<sup>295</sup> 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.

Wyniki aktualizacji ex-ante powinny być uwzględniane w sprawozdaniach z wdrażania Programu przekazywanych do Komisji zgodnie z art. 50 Rozporządzenia 1303/2013r. Ten tryb jest uzasadniony z uwagi na fakt, iż zgodnie z brzmieniem artykułu w sprawozdaniach tych przedstawia się również syntezę wyników wszystkich ewaluacji programu dostępnych dla poprzedniego roku budżetowego, a także wszelkie kwestie, które wpływają na wykonanie programu, oraz podjęte działania.

---

<sup>295</sup> Lub obciążeń okołopłacowych, wpływająca na koszty zatrudnienia.

# VIII. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Lp	Wniosek z badania	Proponowana rekomendacja	Oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji	Proponowany sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Proponowany termin wdrożenia rekomendacji
<b>PRIORYTET INWESTYCYJNY 3c</b>						
<b>Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych</b>						
1.	Instrumenty finansowe właściwie adresują lukę finansową oraz nadają się do zastosowania w projektach innowacyjnych, z zakresu TIK oraz bezpośrednio ukierunkowanych na zmniejszenie energochłonności gospodarki.	Stworzenie wytycznych do IF w PI 3c dotyczących wykorzystania zwrotnych instrumentów finansowych.	Podniesienie efektywności interwencji publicznej i sprawności alokacji funduszy w regionie.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
<b>Typy projektów, w których w danym Priorytecie Inwestycyjnym należy zastosować instrumenty finansowe</b>						
2.	Zróżnicowane cele i potrzeby mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.	Wyodrębnienie czterech kategorii instrumentów finansowych, które powinny zostać zastosowane dla realizacji różnych typów projektów: <ul style="list-style-type: none"> <li>- pożyczki małej (standardowej) ;</li> <li>- pożyczki dużej (preferencyjnej);</li> <li>- poręczenia (o podwyższonych limitach);</li> <li>- dotacji .</li> </ul>	Minimalizowanie luki finansowania głównie wśród firm mikro i małych, przy jednoczesnym promowaniu wdrażania innowacyjnych rozwiązań , technologii TIK, efektywności wykorzystania zasobów MSP	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
<b>Procent alokacji jaki w danym Priorytecie należy przeznaczyć na instrumenty finansowe</b>						

3.	Zróżnicowanie źródeł finansowania różnych potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorstw racjonalizuje ich procesy decyzyjne.	Przeznaczenie z ogólnej puli 108,1 mln euro przeznaczonych na realizację priorytetu 3c następujących kwot na poszczególne instrumenty finansowe:  - pożyczka mała (24%); - pożyczki dużej (17%); - poręczenia (9%); - dotacje (50%).	Sprawniejsza alokacja funduszy w regionie, promowanie wdrażania innowacyjnych rozwiązań oraz zwiększenie dostępu do źródeł finansowania dla firm najmniejszych.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
<b>Warunki na jakich instrumenty finansowe powinny być oferowane (grupy docelowe, kwota pożyczki, zabezpieczenia, czas na jaki wsparcie jest udzielane etc.)</b>						
4.	<u>Grupa docelowa:</u>  MSP 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 SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
5.	<u>Oprocentowanie/Maksymalna wysokość pożyczki:</u>  Wyłącznie z preferencyjnego oprocentowania podmiotów, które tego nie potrzebują (efekt jałowej straty) lub nadużywają wsparcia (zachowania oportunistyczne).	Wprowadzenie 2 rodzajów pożyczek, określanie oprocentowanie w zależności od ryzyka.	Tworzenie efektu zachęty dzięki różnicowaniu oprocentowania. Ograniczenie efektu jałowej straty.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
6.	<u>Koszt pożyczki</u>  Koszt kapitału warunkuje korzystanie z określonej formy finansowania.	Utrzymanie na możliwie niskim poziomie całkowitego kosztu pożyczki/poręczenia dla przedsiębiorcy.	Stworzenie efektu zachęty do sięgania po zwrotne instrumenty finansowe, co będzie skutkowało ograniczeniem luki finansowania dla firm sektora MSP.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w regulaminach konkursów na wybór pośrednika finansowego zarządzającego funduszem	IZ RPO WM	2015r.



				pożyczkowym/poręczeniowym.		
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 SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
8.	<u>Zabezpieczenia</u> Zabezpieczenia stanowią jedną z głównych barier finansowania. W wielu rodzajach projektów brakuje zabezpieczeń rzeczowych (w tym w projektach TIK).	Ułatwienie dostępu do usług funduszy poręczeniowych. Ograniczenie zabezpieczeń rzeczowych na rzecz osobistych.	Zwiększenie zdolności do finansowania się długiem. Złagodzenie skutków ważnej bariery w dostępie do kapitału.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
9.	<u>Okres spłaty/ karencja:</u> Wydłużenie okresu stanowi stabilizację dla przedsiębiorcy. Karencja polepsza płynność przedsiębiorstw sezonowych i nowo powstałych. Okres spłaty i karencji zachętą do inwestycji z obszarów preferencji.	Wydłużenie okresów spłaty pożyczki (do 6 i 9 lat) oraz ustanowienie półrocznej karencji (12 do nawet 24 miesięcy dla projektów TIK).	Ułatwienie startu dla początkujących i sezonowych przedsiębiorstw oraz szczególnie uprzywilejowanie obszarów preferencji jako bodziec do dokonywania inwestycji.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w regulaminach konkursów na wybór pośrednika finansowego zarządzającego funduszem pożyczkowym/poręczeniowym.	IZ RPO WM	2015r.
<b>Model wdrażania</b>						
10	Ze względu na konieczność udzielania pożyczek niestandardowych i ograniczoną alokacją na instrumenty, proponuje się model bezpośredni.	Kontynuacja dotychczasowych praktyk. Priorytet dla promowania nowego instrumentu pożyczkowego. Rozszerzenie zakresu poręczenia na pożyczki oraz inne nie-bankowe instrumenty finansowe. Koncentracja na lepszej penetracji geograficznej. Wprowadzenie priorytetów i	Ułatwienie finansowania projektów w obszarach preferencji i zwiększenie dostępności instrumentów finansowych na obszarach Mazowszach, które charakteryzowała niższa aktywność funduszy pożyczkowych i poręczeniowych.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w regulaminach konkursów na wybór pośrednika finansowego zarządzającego	IZ RPO WM	2015r.

		preferencji w zakresie określonych rodzajów projektów. Wprowadzenie wskaźników w zakresie obszarów preferencji. Zwiększenie nakładów na promocję instrumentów finansowych przez IZ. Zwiększenie wartości umów, ze względu na obniżone limity kosztów.		funduszem pożyczkowym/poręczeniowym.		
<b>PRIORYTET INWESTYCYJNY 4A</b>						
<b>1</b>	Instrumenty finansowe nadają się do zastosowania w projektach związanych z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych.	Aktualizacja zapisów IF w PI 4a dotyczących wykorzystania zwrotnych instrumentów finansowych.	Podniesienie efektywności interwencji publicznej w regionie.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
<b>Typy projektów, w których w danym Priorytecie Inwestycyjnym należy zastosować instrumenty finansowe</b>						
	Przedsiębiorstwa podejmują decyzje wynikające z rachunku ekonomicznego. Firmy będą miały możliwość spłaty rat pożyczki z wygenerowanych dzięki inwestycji zysków.	Zastosowanie instrumentu finansowego (pożyczki komercyjnej) połączonej z dotacją. Innym możliwym rozwiązaniem jest udzielanie pożyczki z premią polegającą na umorzeniu części kapitału.	Racjonalizacja decyzji beneficjentów, zachęcenie do realizacji przedsięwzięć służących realizacji celów Strategii Europa 2020.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
<b>Procent alokacji jaki w danym Priorytecie należy przeznaczyć na instrumenty finansowe</b>						
	Instrumenty finansowe będą służyły racjonalizacji procesów decyzyjnych przedsiębiorstw. Połączenie wsparcia zwrotnego z dotacyjnym zwiększy atrakcyjność instrumentu z punktu widzenia ostatecznych odbiorców.	Przeznaczenie z ogólnej puli 32,7 mln euro przewidzianych na realizację priorytetu 4a w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych następujących kwot na poszczególne instrumenty:  - pożyczka (19,9%);	Sprawniejsza alokacja funduszy w regionie.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.

		<p>- dotacja dla przedsięwzięć wspartych pożyczką (14,9%);</p> <p>- dotacja (65,2%)</p> <p>Przeznaczenie całości ogólnej puli 5 mln euro przewidzianej na realizację priorytetu 4a w zakresie dystrybucji energii na dotację.</p>				
<b>Warunki na jakich instrumenty finansowe powinny być oferowane (grupy docelowe, kwota pożyczki, zabezpieczenia, czas na jaki wsparcie jest udzielane etc.)</b>						
4.	<p><u>Przedsiębiorstwa podejmują decyzje wynikające z rachunku ekonomicznego. Firmy będą miały możliwość spłaty rat pożyczki z wygenerowanych dzięki inwestycji zysków.</u></p> <p><u>Prawdopodobieństwo, iż jednostki samorządu terytorialnego skorzystają z instrumentu finansowego w zakresie OZE jest niewielkie.</u></p>	Wyłączenie pozostałych (poza przedsiębiorstwami) grup beneficjentów, zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego.	Racjonalizacja decyzji przedsiębiorców.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
5.	<p><u>Oprocentowanie/Maksymalna wysokość pożyczki:</u></p> <p>Oprocentowanie nie może być zbyt wysokie – z badań CATI wynika, że według istotnej części przedsiębiorców działających w dziale 35 PKD maksymalnie oprocentowanie pożyczki mogłoby wynosić 3%-4%.</p> <p>Projekty dotyczące konkretnych odnawialnych źródeł energii są projektami wysoce kosztocłonnymi. Można wyobrazić sobie projekty, których koszt równy będzie alokacji na instrumenty finansowe w priorytecie.</p>	Pożyczka na zasadach rynkowych (według stopy referencyjnej rynkowej, z dodatkowym uwzględnieniem marży). Można też uznać, że oprocentowanie pożyczek (którym towarzyszyć będą dotacje) powinno być wyższe niż preferencyjne oprocentowanie instrumentów oferowanych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (np. w przypadku programu Bocian jest to 2%). Należy rozważyć obniżenie oprocentowanie w przypadku znaczącej zmiany sytuacji na rynku (w tym sytuacji na	Ograniczenie efektu jałowej straty.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.

		ryнку instrumentów finansowych oferowanych przez inne instytucje).  Kwota pożyczki, przy dość stosunkowo niewysokiej alokacji, powinna być ograniczona.				
8.	<u>Zabezpieczenia</u>  Zabezpieczenia stanowią jedną z barier finansowania.	Podstawowym zabezpieczeniem pożyczki może być <b>weksel in blanco</b> wraz z deklaracją wekslową. Dodatkowym zabezpieczeniem będzie zabezpieczenie hipoteczne.	Zwiększenie zdolności do finansowania się długiem. Hipoteka była wskazywana przez respondentów jako jeden z preferowanych rodzajów zabezpieczenia.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
9.	<u>Okres spłaty/ karencja:</u>  Odpowiedni okres spłaty i karencji stanowią zachętę do inwestycji. Projekty dotyczące OZE są projektami o długiej stopie zwrotu z inwestycji.	Okres spłaty pożyczki wynosi co najmniej 10 lat. Okres karencji mógłby z kolei wynosić 12 miesięcy.	Zwiększenie atrakcyjności instrumentu finansowego dla działań z zakresu odnawialnych źródeł energii.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w regulaminach konkursów na wybór pośrednika finansowego	IZ RPO WM	2015r.
<b>Model wdrażania</b>						
10.	Istnieją instytucje, które posiadają doświadczenia we wspieraniu projektów dotyczących OZE z wykorzystaniem instrumentów finansowych.	Model oparty na współpracy z instytucją mającą duże doświadczenie we wspieraniu projektów dotyczących odnawialnych źródeł energii z wykorzystaniem instrumentów finansowych.	Wykorzystanie doświadczeń instytucji finansowych we wdrażaniu instrumentów finansowych z zakresu odnawialnych źródeł energii. Jedną z możliwości jest kontynuacja wdrażania instrumentów finansowych w przedmiotowym obszarze w oparciu o doświadczenia inicjatywy JESSICA	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
PRIORYTET INWESTYCYJNY 4C						
<b>Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych</b>						

1.	Instrumenty finansowe nadają się do zastosowania w projektach związanych z termomodernizacją budynków. Projekty te są projektami rentownymi.	Rekomenduje się wykorzystanie instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym 4c w zakresie projektów dotyczących kogeneracji.	Podniesienie efektywności interwencji publicznej w regionie.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
<b>Typy projektów, w których w danym Priorytecie Inwestycyjnym należy zastosować instrumenty finansowe</b>						
2.	W sektorze mieszkaniowym istnieje duże zapotrzebowanie na realizację projektów z zakresu termomodernizacji.	Rekomenduje się zastosowanie instrumentów finansowych w projektach z zakresu termomodernizacji budynków mieszkalnych.	Racjonalizacja decyzji beneficjentów, zachęcenie do realizacji przedsięwzięć służących realizacji celów Strategii Europa 2020.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
<b>Procent alokacji jaki w danym Priorytecie należy przeznaczyć na instrumenty finansowe</b>						
3.	Instrumenty finansowe będą służyły racjonalizacji procesów decyzyjnych beneficjentów.	Przeznaczenie z ogólnej puli 69,5 mln euro przewidzianych na realizację priorytetu 4c w zakresie termomodernizacji następujących kwot na poszczególne instrumenty:  - preferencyjna pożyczka (22,0%);  - dotacja (78%)  Przeznaczenie całości ogólnej puli 5 mln euro przewidzianej na realizację priorytetu 4c w zakresie kogeneracji na dotację.	Sprawniejsza alokacja funduszy w regionie.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
<b>Warunki na jakich instrumenty finansowe powinny być oferowane (grupy docelowe, kwota pożyczki, zabezpieczenia, czas na jaki wsparcie jest udzielane etc.)</b>						
4.	<u>Grupa docelowa:</u>  Jednostki samorządu terytorialnego cechuje niska skłonność do zaciągania zobowiązań na realizację inwestycji z	Wsparcie zwrotne będzie udzielane spółdzielniom mieszkaniowym i towarzystwom budownictwa	Racjonalizacja decyzji ostatecznych odbiorców.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.

	zakresu termomodernizacji. W sektorze mieszkaniowym inwestycje realizowane będą przez spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego	społecznego. Wyłączenie jednostek samorządu terytorialnego.				
5.	<p><u>Oprocentowanie/Maksymalna wysokość pożyczki:</u></p> <p>Z ankiety przeprowadzonej wśród spółdzielni mieszkaniowych wynika, że w większości przypadków dla największej liczby respondentów maksymalne akceptowalne oprocentowanie pożyczki wynosi 4% lub 5%.</p> <p>Oprocentowanie powinno być ustalone na takim poziomie by instrument był atrakcyjny z perspektywy ostatecznych odbiorców.</p> <p>W większości przypadków kwota pożyczki, o którą będą się one ubiegały nie będzie wyższa niż 3 mln zł.</p>	<p>Oprocentowanie 3% w stosunku rocznym z ewentualną możliwością obniżenia oprocentowania w przypadku określonego efektu ekologicznego, jaki ma zostać osiągnięty. Wysokość umorzenia nie mogłaby przekroczyć – podobnie jak w przypadku programu WFOŚiGW w Warszawie – 15% wypłaconej kwoty pożyczki po złożeniu wystąpienia o częściowe umorzenie pożyczki. Maksymalna wysokość pożyczki: 5 mln zł (bądź rezygnacja z górnego limitu).</p>	<p>Zapewnienie by instrument był konkurencyjny na rynku finansowym oraz spotkał się z zainteresowaniem ze strony ostatecznych odbiorców.</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>
8.	<p><u>Zabezpieczenia</u></p> <p>Zabezpieczenia stanowią jedną z barier finansowania. Atrakcyjną z punktu widzenia ostatecznych odbiorców formą zabezpieczenia jest weksel in blanco.</p>	<p>Weksel <i>in blanco</i> jako podstawowe zabezpieczenie.</p>	<p>Zastosowanie takiej formy zabezpieczenia nie będzie stanowiło bariery w ubieganiu się o wsparcie</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>
9.	<p><u>Okres spłaty/ karencja:</u></p> <p>Odpowiedni okres spłaty i karencji zachętą do inwestycji. Projekty z zakresu termomodernizacji są</p>	<p>Okres spłaty pożyczki wynosi co najmniej 10 lat. Okres karencji mógłby z kolei wynosić 12 miesięcy.</p>	<p>Zwiększenie atrakcyjności instrumentu finansowego dla działań z zakresu termomodernizacji budynków mieszkalnych.</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów w regulaminach konkursów na</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>

	projektami o odroczonej stopie zwrotu z inwestycji.			wybór pośrednika finansowego		
<b>Model wdrażania</b>						
<b>10</b>	Istnieją instytucje, które posiadają doświadczenia we wspieraniu projektów dotyczących termomodernizacji z wykorzystaniem instrumentów finansowych.	Model oparty na współpracy z instytucją mającą duże doświadczenie we wspieraniu projektów dotyczących termomodernizacji budynków z wykorzystaniem instrumentów finansowych.	Wykorzystanie doświadczeń instytucji finansowych we wdrażaniu instrumentów finansowych z zakresu efektywności energetycznej. Jedną z możliwości jest kontynuacja wdrażania instrumentów finansowych w przedmiotowym obszarze w oparciu o doświadczenia inicjatywy JESSICA	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.

<b>PRIORYTET INWESTYCYJNY 4e</b>						
<b>Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych</b>						
	Przeprowadzone badania pokazały, że inwestycje związane z modernizacją oświetlenia zewnętrznego np. ulic, placów, dróg na energooszczędne powinny być wspierane w formach bezzwrotnych. Przeprowadzone badania pokazały bowiem, że wymiana oświetlenia sodowego na ledowe w głównej mierze przynosi korzyści ekologiczne oraz społeczne. Głównym źródłem finansowania takich inwestycji dla gmin są środki własne oraz dotacje z NFOŚiGW lub z WFOŚiGW. Projekty te charakteryzują się długą stopą zwrotu, w przypadku wymiany samych żarówek sodowych na ledowe okres	Wspieranie projektów dotyczących modernizacji oświetlenia zewnętrznego np. ulic, placów, dróg na energooszczędne za pomocą dotacji	Większe prawdopodobieństwo zainteresowania beneficjentów ubieganiem się o wsparcie aniżeli w przypadku gdyby wsparcie miało mieć charakter zwrotny	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.

	<p>zwrotu można szacować na 60-80 miesięcy, aby jednak zapewnić prawidłowe działanie oświetlenia ledowego konieczna jest wymiana całej infrastruktury oświetlenia ulicznego a to powoduje, że stopa zwrotu wynosi między 10 a 20 lat. Nieuzyskanie wsparcia dotacyjnego powoduje odłożenie inwestycji w czasie, wskazało tak 58% badanych gmin oraz ograniczenie skali inwestycji – 31% odpowiedzi.</p>					
	<p>Przeprowadzone badania pokazały, że projekty z zakresu budowy, rozbudowy lub modernizacji sieci ciepłowniczej oraz z zakresu wymiany czynnika grzewczego powinny być wspierane w formach bezzwrotnych. Realizacja bowiem takich projektów przyczynia się w głównej mierze do osiągnięcia wymiernych efektów ekologicznych oraz społecznych. W mniejszym natomiast stopniu pozwala na osiągnięcie efektów ekonomicznych. Przeprowadzone badania pokazały również, że podmioty realizujące takie projekty nie przewidują zwrotu zainwestowanych środków.</p>	<p>Wspieranie projektów z zakresu budowy, rozbudowy lub modernizacji sieci ciepłowniczej oraz z zakresu wymiany czynnika grzewczego za pomocą dotacji.</p>	<p>Większe prawdopodobieństwo zainteresowania beneficjentów ubieganiem się o wsparcie aniżeli w przypadku gdyby wsparcie miało mieć charakter zwrotny</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>
	<p>Przeprowadzone badania pokazały, że projekty związane z rozwojem zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej w regionie powinny być wspierane w formach bezzwrotnych. Wśród argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem można wskazać stopień zadłużenia spółki komunalnych zajmujących się transportem miejskim co powoduje, że podmioty te mogą</p>	<p>Wspieranie projektów z zakresu rozwoju zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej powinno się odbywać za pomocą dotacji.</p>	<p>Większe prawdopodobieństwo zainteresowania beneficjentów ubieganiem się o wsparcie aniżeli w przypadku gdyby wsparcie miało mieć charakter zwrotny</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>



<p>mieć problem z zaciąganiem kolejnych zobowiązań. Możliwość uzyskania wsparcia w formach bezzwrotnych przyczynia się do przyspieszenia podjęcia decyzji o inwestycji, szybkość przeprowadzenia inwestycji powoduje, że możliwy do osiągnięcia jest szybki efekt ekologiczny i społeczny. 40% badanych respondentów działania 5.1 RPO WM 2007-2013 wskazało, że realizowany przez nich projekt nie generuje przychodów, przeciwnego zdania był co piąty badany, 40% nie potrafiło udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Ponad połowa beneficjentów działania 5.1 RPO WM 2007-2013 nie przewiduje zwrotu środków zainwestowanych w projekt, tylko 1/3 taki zwrot przewiduje. W przypadku nie otrzymania wsparcia z RPO WM 2007-2013 83% beneficjentów wskazało, że nie zrealizowałoby projektu. 80% badanych gmin nie planuje w ciągu 3 najbliższych lat zrealizowania takiej inwestycji.</p>					
--	--	--	--	--	--

**PRIORYTET INWESTYCYJNY 6a**

**Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych**

<p>Przeprowadzone badania pokazały, że projekty dotyczące rozbudowy i modernizacji regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) oraz instalacji zastępczych w celu spełnienia przez nie standardów RIPOK powinny być wspierane za</p>	<p>Wspieranie projektów dotyczące rozbudowy i modernizacji regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) oraz instalacji zastępczych w celu spełnienia przez nie standardów</p>	<p>Większe prawdopodobieństwo zainteresowania beneficjentów ubieganiem się o wsparcie aniżeli w przypadku gdyby wsparcie miało mieć charakter zwrotny</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>
--	---	---	---	------------------	---------------

	<p>pomocą dotacji. RIPOK-i są bowiem najbardziej skomplikowanym elementem system gospodarki odpadami komunalnymi, głównym problem dla ich funkcjonowania jest zapewnienie odpowiedniego strumienia odpadów oraz odpadów selektywnie zebranych co wpływa na zmniejszenie rentowności ich działania. Niestabilność rynku surowców wtórnych, spadające ceny, a także ich duże wahania w ciągu roku powodują utrudnia funkcjonowanie tych instalacji w warunkach rynkowych i wpływa znacznie na ich rentowność. Blisko 59% ankietowanych beneficjentów działania 4.2 RPO WM 2007-2013, którzy zakończyli realizację projektów wskazało, że projekt nie generuje przychodu. Ponad 60% ankietowanych beneficjentów działania 4.2 RPO WM 2007-2013 stwierdziło, że nie zwróca im się pieniądze zainwestowane w projekt.</p>	<p>RIPOK powinno się odbywać za pomocą dotacji.</p>				
	<p>Przeprowadzone badania pokazały, że projekty dotyczące rozwoju infrastruktury selektywnego systemu zbierania odpadów komunalnych, ze szczególnym uwzględnieniem budowy i modernizacji Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych powinny być wspierane za pomocą dotacji. System selektywnej zbiórki odpadów w wielu gminach nie działa jeszcze w sposób przewidywany przez ustawodawcę (samofinansowanie się systemu) w związku czym możliwe jest udzielanie wsparcia w formach bezzwrotnych. Sprawnie działający PSZOK przyczynia się do wzrostu</p>	<p>Wspieranie projektów dotyczące rozwoju infrastruktury selektywnego systemu zbierania odpadów komunalnych, ze szczególnym uwzględnieniem budowy i modernizacji Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych powinno odbywać się za pomocą dotacji.</p>	<p>Większe prawdopodobieństwo zainteresowania beneficjentów ubieganiem się o wsparcie aniżeli w przypadku gdyby wsparcie miało mieć charakter zwrotny</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>

<p>efektywności całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, sam w sobie nie będzie jednak efektywny ekonomicznie, nie jest on bowiem w stanie się utrzymać ze sprzedaży zebranych selektywnie odpadów. 58% badanych gmin, które realizowały projekty dotyczące PSZOK, wskazywały na brak generowania przychodów. Ponad 30% badanych gmin nie zamierza w ciągu 3 najbliższych lat realizować inwestycji dotyczącej PSZOK.</p>					
--	--	--	--	--	--

#### PRIORYTET INWESTYCYJNY 9b

##### Rozstrzygnięcie w zakresie możliwości zastosowania w danym Priorytecie Inwestycyjnym instrumentów finansowych

<b>1.</b>	Dotychczasowe konkursy wskazują na dużą bardzo dużą aktywność samorządów i innych podmiotów. Występuje duże przywiązanie do dotacji i w związku z tym można oczekiwać stagnacji gospodarczej na obszarach zdegradowanych.	Potrzebne zwiększenie części alokacji przeznaczonej na IF do 25 mln euro.	Stopniowe zwiększanie znaczenia zwrotnych instrumentów w polityce rewitalizacyjnej regionu. Instrumenty finansowe powinny być dedykowane przede wszystkim podmiotom, które mają możliwość generowania dochodowych projektów, ze wskazaniem wyeliminowania wsparcia dotacyjnego dla projektów z potencjałem dochodowym.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.
<b>Typy projektów, w których w danym Priorytecie Inwestycyjnym należy zastosować instrumenty finansowej</b>						
<b>2.</b>	Bazując na wynikach ankiety w badaniu ilościowym (n=120) oraz przeprowadzonych pogłębionych wywiadach z końcowymi odbiorcami wsparcia w ramach Inicjatywy JESSICA w województwie mazowieckim należy	Mała pożyczka będzie adekwatnym instrumentem w obu typach projektów w PI 9b: - rozwój infrastruktury technicznej na obszarach rewitalizowanych w celu ich	Stymulacja ożywienia społeczno-ekonomicznego w jak największej liczbie miast na Mazowszu.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM	IZ RPO WM	2015r.

	<p>prognozować wysoki popyt na IF w segmencie niewielkich projektów rewitalizacyjnych generujących dochód w obszarach śródmiejskich.</p>	<p>aktywizacji społecznej i gospodarczej (kod interwencji 055);  - odnowa tkanki mieszkaniowej, w zakresie części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych, jako element szerszego działania rewitalizacyjnego (kod interwencji 054).  Należy przyjąć, że w przypadku mieszkalnictwa 100% alokacji powinno zostać zaangażowane w formie małej pożyczki. W przypadku rozwoju infrastruktury technicznej na obszarach rewitalizowanych w celu ich aktywizacji społecznej i gospodarczej dominować powinny większe projekty, więc alokacja na małe pożyczki nie powinna być w tym przypadku większa niż 25%.</p>				
	<p>Bazując na wynikach ankiety w badaniu ilościowym (n=120), przeprowadzonych pogłębionych wywiadach z końcowymi odbiorcami wsparcia w ramach Inicjatywy JESSICA w województwie mazowieckim oraz analizie lokalnych programów rewitalizacji należy prognozować:  - stabilny popyt na duże projekty (12% respondentów deklaruje zapotrzebowanie na projekty od 3 do 5 mln, kolejne 12% na projekty wysokokosztowe od 10 do 50 mln zł);  - osiągnięcie dzięki dotacjom przewyższenia części negatywnych sprzężeń zwrotnych utrudniających realizację komercyjnych projektów na obszarach zdegradowanych, co będzie skutkowało możliwością realizacji projektów (nie w pełni komercyjnych)</p>	<p>Duża pożyczka będzie instrumentem adekwatnym do celów projektów opisanych kodem interwencji 055 i powinna konsumować 75% alokacji na ten kod.</p>	<p>Wykorzystanie i stymulowanie pozytywnych skutków przewyższenia części negatywnych sprzężeń zwrotnych utrudniających realizację komercyjnych projektów na obszarach zdegradowanych.</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>

	<p>sportowo-rekreacyjnych, kampusów wyższych uczelni itp.;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• stabilne zainteresowanie przedsiębiorstw inwestowaniem w zdegradowanych obszarach konwersyjnych.</li> </ul>					
<b>Procent alokacji jaki w danym Priorytecie należy przeznaczyć na instrumenty finansowe</b>						
<b>3.</b>	<p>Doświadczenia regionów wdrażających inicjatywę JESSICA pokazują, że przeznaczenie na preferencyjne pożyczki całej kwoty alokacji przeznaczonej na działania rewitalizacyjne eliminuje szanse na pozyskanie środków przez projekty niedochodowe, a w województwie mazowieckim nadal występuje wysoka podaż takich projektów, zwłaszcza wśród samorządów, organizacji pozarządowych i LGD.</p>	<p>W przypadku kodu 054 należy podzielić alokację na dwie równe części ze względu na silne oczekiwanie spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych na konkurs dotacyjny (po wycofaniu środków w poprzedniej perspektywie). W przypadku 055 – 16 mln euro.</p>	<p>Możliwość odpowiedniego współistnienia schematu dotacyjnego i instrumentu finansowego w postaci funduszu pożyczkowego.</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>
<b>Warunki na jakich instrumenty finansowe powinny być oferowane (grupy docelowe, kwota pożyczki, zabezpieczenia, czas na jaki wsparcie jest udzielane etc.)</b>						
<b>4.</b>	<p><u>Grupa docelowa:</u> Analiza grup docelowych wskazuje na brak potrzeby eliminacji określonych typów podmiotów, chociaż można założyć preferowanie pożyczek dla spółek komunalnych i podmiotów prywatnych, aby stymulować postawy zgodne z logiką interwencji.</p>	<p>Zastosowanie IF dla wszystkich typów odbiorców wsparcia wskazanych w projekcie RPO WM 2014-2020.</p>	<p>Szeroka reprezentacja podmiotów ubiegających się o preferencyjne pożyczki zwiększa szansę aktywizacji gospodarczej terenów zdegradowanych. Z realizacji projektów rewitalizacyjnych powinny stopniowo wycofywać się JST, ustępując miejsca podmiotom komercyjnym.</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOP RPO WM</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>
<b>5.</b>	<p><u>Max wartość pożyczki – pożyczka mała</u> Doświadczenia wdrażania Inicjatywy JESSICA w Polsce wskazują na bardzo dużą rozpiętość wnioskowanych kwot pożyczek (od 90 tys. do 72 mln zł). Ze względu na: – dominację zapotrzebowania na środki między 250 a 500 tys. zł na projekt oraz niższe,</p>	<p>Minimalna rekomendowana wysokość to 50 tys. zł i nie wyższej niż 3 mln zł. Niższa pożyczka będzie nieefektywna, zgodnie z pogłębionymi wywiadami z pracownikami partnera merytorycznego FROM w województwie mazowieckim, ponieważ koszty obsługi</p>	<p>Usankcjonowanie różnorodności projektów.</p>	<p>1) W przypadku powtórzenia wyboru FROM: Sformułowanie zapisów w dokumentacji przetargowej w procedurze wyboru pośrednika finansowego</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>

	<p>ale nadal dość znaczące, deklarowane przez respondentów zainteresowanie realizacją projektów o wartości od 0,5 mln do 1 mln zł oraz od 1 do 3 mln zł;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wysoki poziom zapotrzebowania na projekty rewitalizacyjne w śródmieściach (analiza LPR na Mazowszu),</li> <li>- wysoki poziom zapotrzebowania na środki pobudzające powstawanie mieszkań (zwłaszcza na wynajem) w ramach dogęszczania obszarów śródmiejskich i przeciwdziałania rozlewaniu się zabudowy</li> </ul> <p>rekomendowane jest wprowadzenie małej pożyczki.</p>	<p>wnioskodawcy będą zbyt wysokie w stosunku do zaangażowanych środków.</p>		<p>zarządzającego funduszem pożyczkowym dotyczących:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wymogów w odniesieniu do strategii inwestycyjnej w zakresie wysokości udzielanych pożyczek,</li> <li>- wymogu prowadzenia spotkań terenowych i warsztatów z potencjalnymi odbiorcami wsparcia.</li> </ul> <p>2) Sformułowanie zapisów o braku ograniczenia wysokości pożyczki w „Zasadach udzielania pożyczek”.</p>		
	<p><u>Max wartość pożyczki – pożyczka duża</u> Doświadczenia wdrażania Inicjatywy JESSICA w Polsce wskazują na bardzo dużą rozpiętość wnioskowanych kwot pożyczek (od 90 tys. do 72 mln zł). Doświadczenia mazowieckie pokazują, że do tej pory projekty nie przekraczały takiego poziomu wsparcia.</p>	<p>Ze względu na niewielką pulę środków należy ograniczyć wysokość dużych pożyczek do 20 mln zł.</p>	<p>Usankcjonowanie różnorodności projektów.</p>	<p>1) W przypadku powtórzenia wyboru FROM: Sformułowanie zapisów w dokumentacji przetargowej w procedurze wyboru pośrednika finansowego zarządzającego funduszem pożyczkowym dotyczących:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wymogów w odniesieniu do strategii inwestycyjnej w zakresie wysokości udzielanych pożyczek,</li> </ul>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>

				- wymogu prowadzenia spotkań terenowych i warsztatów z potencjalnymi odbiorcami wsparcia. 2) Sformułowanie zapisów o braku ograniczenia wysokości pożyczki w „Zasadach udzielania pożyczek”.		
6.	<u>Oprocentowanie</u> Oprocentowanie w inicjatywie JESSICA było globalnie bardzo niskie, co wykluczało z dofinansowania część bardziej dochodowych projektów.	Ponieważ wysokość oprocentowania rynkowego kształtuje się na poziomie 10-14%, można rozważyć oprocentowanie preferencyjne na poziomie maksymalnie 7% z obniżeniem w zależności od komponentu społecznego wyznaczanego na zasadach analogicznych, jak w projektach w ramach inicjatywy JESSICA. Konieczne jest sformułowanie strategii inwestycyjnej w stosunku do całego portfela, nie zaś w stosunku do pojedynczych projektów. Dzięki temu będzie można wspierać projekty o bardzo niskiej, wręcz marginalnej dochodowości, wykorzystując potencjał dochodowy projektów zbliżających się do granicy opłacalności dla projektów komercyjnych.	Duża rozpiętość kwot dofinansowania i wysokości oprocentowania zależna od jakości komponentu społecznego – możliwość uzyskania większej liczby projektów wspartych mniejszymi kwotami.	W przypadku powtórzenia wyboru FROM: Sformułowanie zapisów w dokumentacji przetargowej w procedurze wyboru pośrednika finansowego zarządzającego funduszem pożyczkowym dotyczących wymogów w odniesieniu do strategii inwestycyjnej w zakresie kształtowania portfela projektów i restrykcyjnego podejścia do egzekwowania jakości komponentu społecznego.	IZ RPO WM	2015r.
7.	<u>Zabezpieczenia:</u> Dotychczasowe formy zabezpieczeń (weksel in blanco i dodatkowe zabezpieczenia w razie potrzeby) sprawdziły się, zwłaszcza elastyczność w doborze formy zabezpieczenia w	Konstrukcja zabezpieczenia spłaty pożyczki powinna być zbliżona do dotychczas stosowanej w inicjatywie JESSICA, tj. jako podstawowe zabezpieczenie powinien być traktowany weksel in blanco	Dobra dostępność pożyczek dla wszystkich grup docelowych przy zagwarantowaniu odpowiedniego zabezpieczenia środków.	1) W przypadku powtórzenia wyboru FROM: Sformułowanie zapisów w dokumentacji przetargowej w	IZ RPO WM	2015r.

	zależności od specyfiki projektu miejskiego i formy uzyskiwania przychodów przez inwestora (np. NGO).	inwestora, przy czym ze względu na potrzebę zmniejszenia ograniczeń dostępu dla różnych typów podmiotów należy każdorazowo dopasować typ zabezpieczenia do specyfiki kompletnego projektu rewitalizacyjnego.		procedurze wyboru pośrednika finansowego zarządzającego funduszem pożyczkowym dotyczących wymogów w odniesieniu do strategii inwestycyjnej w zakresie egzekwowania zabezpieczeń. 2) Sformułowanie zapisów dotyczących zabezpieczenia pożyczki w „Zasadach udzielania pożyczek”.		
8.	<p><u>Okres spłaty/karencji</u></p> <p>Projekty miejskie, realizowane przy wsparciu środkami inicjatywy JESSICA, mimo pewnego poziomu dochodowości, wymagały rozłożenia spłaty na długi okres czasu. Większość projektów korzystała z maksymalnego okresu spłaty.</p> <p>Przychody często nie były możliwe do uzyskania w wysokości umożliwiającej spłatę kapitału od razu po zakończeniu fazy inwestycyjnej projektu miejskiego.</p>	<p>Należy dopuścić okres spłaty do 15 lat.</p> <p>Karencja powinna wynosić 2 do 4 lat, przynajmniej na czas fazy inwestycyjnej.</p>	<p>Dobra dostępność pożyczek dla wszystkich grup docelowych. Brak możliwości obrócenia środkami więcej niż 1 raz w ciągu perspektywy finansowej.</p> <p>Dobre warunki finansowania dla projektów z odroczoną możliwością uzyskiwania przychodów, szczególnie ważne w przypadku obszarów zdegradowanych, zwłaszcza przy dużym przyzwyczajeniu odbiorców wsparcia do dotacji.</p>	<p>W przypadku powtórzenia wyboru FROM:</p> <p>1) Sformułowanie zapisów w dokumentacji przetargowej w procedurze wyboru pośrednika finansowego zarządzającego funduszem pożyczkowym dotyczących wymogów w odniesieniu do strategii inwestycyjnej w zakresie okresu spłaty.</p> <p>2) Sformułowanie zapisów dotyczących okresu spłaty i karencji pożyczki w „Zasadach udzielania pożyczek”.</p>	IZ RPO WM	2015r.



**Model wdrażania**

9.	<p>Analiza pogłębionych wywiadów z przedstawicielami FROM, partnera merytorycznego oraz ostatecznych odbiorców wsparcia wskazuje, że dotychczasowy model jest efektywny w redystrybucji środków.</p>	<p>Zastosowanie dotychczasowego modelu wdrażania analogicznego do inicjatywy JESSICA z drobnymi modyfikacjami przedstawionymi powyżej.</p>	<p>Wylimitowanie dotychczasowych błędów, np. premia za sukces powinna być przypisana do PI.</p>	<p>W przypadku powtórzenia wyboru FROM: Sformułowanie odpowiednich zapisów w dokumentacji przetargowej w procedurze wyboru pośrednika finansowego zarządzającego funduszem pożyczkowym</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>
10.	<p>Analiza relacji kwoty związanej z obsługą zadłużenia do dochodów uprawnia do wniosku, że samorządy mają jeszcze możliwość obsługi dodatkowego zadłużenia. Podobnie w przypadku wysokości zadłużenia, większość samorządów ma jeszcze duże rezerwy w zakresie zaciągania kredytów.</p>	<p>Należy wprowadzić fundusz pożyczkowy z limitowanym oprocentowaniem, maksymalnie 7%, przy założeniu zmniejszenia oprocentowania w zależności od jakości komponentu społecznego. Promocja IF powinna uwzględniać informowanie o korzyściach wynikających z długiego horyzontu pożyczek oraz niskiego oprocentowania. Oferta powinna być adresowana przede wszystkim do przedsiębiorstw, na drugim miejscu do spółek komunalnych.</p>	<p>Finansowanie potrzeb inwestycyjnych w formie preferencyjnych zwrotnych instrumentów finansowych nie wpłynęłoby znacząco na zbliżenie się do 60% granicy relacji kwoty długu do dochodów ogółem, a gdyby wsparcie wynosiło co najmniej 60% kosztów projektu w ogóle nie miałyby wpływu na wskaźnik zadłużenia.</p>	<p>W przypadku powtórzenia wyboru FROM: Sformułowanie odpowiednich zapisów w dokumentacji przetargowej w procedurze wyboru pośrednika finansowego zarządzającego funduszem pożyczkowym</p>	<p>IZ RPO WM</p>	<p>2015r.</p>

## Załącznik

Cel Tematyczny	Priorytet Inwestycyjny	Instrument <sup>296</sup>	Odbiorca końcowy	Spójność z innymi formami wsparcia	Środki pochodzące z Programu przeznaczone na dany instrument	Pozostałe środki		Całkowita wartość środków znajdujących się w instrumencie	Całkowita wartość wydatków kwalifikowanych w ramach instrumentu	Współczynnik dźwigni finansowej na poziomie pośrednika	Współczynnik dźwigni finansowej na poziomie ostatecznego odbiorcy	Oczekiwany produkt i rezultat (zgodnie ze wskaźnikami przypisanymi do danego PI)
						prywatne	publiczne					
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
01 Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	1a, 1b	Brak rekomendacji dotyczących instrumentów w finansowych	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
02 CT: Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK)	2c	Brak rekomendacji dotyczących instrumentów w finansowych	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
03 Wzmacnianie konkurencyjności małych i	3c	Pożyczka mała	MSP	Nie dotyczy	103,4mln zł	43,5 mln PLN	0,0 mln zł	147,9 mln zł	112,8 mln zł	1,1	1,47	

<sup>296</sup> W jednym wierszu należy wskazać wyłącznie jeden instrument

średnich przedsiębiorstw (MŚP)	Pożyczka duża	MSP	Nie dotyczy	67,8 mln zł	57,2 mln zł	0,0 mln zł	125 mln zł	71 mln zł	1,05	1,91	Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie -1428
	Poręczenie	MSP	Nie dotyczy	39,1 mln zł	93 mln zł	0,0 mln zł	132,1 mln zł	99,4 mln zł	2,7	3,6	Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje - 60 Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje - 1101 Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie niefinansowe - 267 Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku - 76 Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy - 1428 Liczba przedsiębiorstw wspartych w ramach sektora strategii inteligentnej specjalizacji - 60

												<p>Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach – 150</p> <p>Średni udział przedsiębiorstw innowacyjnych - w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych i z sektora usług – 20,9%</p>
<p><b>04 Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach</b></p>	4a	Pożyczka z dotacją	MSP i duże przedsiębiorstwa	dotacja	24,93 mln zł (pożyczka), 17,32 mln zł (dotacja związana z pożyczką)	9,92 mln zł	–	34,85 mln zł	24,93 mln zł	1,0	1,43	<p>Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych- 40 Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych- 50 000 Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje- 12 Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje-12 Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (dotacje)-7,44 mln zł Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (inne niż dotacje)- 9,92 mln zł</p>

<b>04 Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach</b>	4c	Pożyczka preferencyjna	Spółdzielnie, TBS-y	Nie dotyczy	58,67 mln zł	23,35 mln zł	-	82,02 mln zł	58,67 mln zł	1,0	1,33	Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków- 400 Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków- 109 000 000 Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii- 7 300 Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii- 13 Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych- 78 500
<b>04 Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach</b>	4e	Brak rekomendacji dotyczących instrumentów w finansowych	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
05 Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	5b	Brak rekomendacji dotyczących instrumentów w finansowych	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
06 Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz promowanie efektywnego	6a, 6c, 6d	Brak rekomendacji dotyczących instrumentów	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy

gospodarowania zasobami		w finansowych											
07 Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	7b, 7d	Brak rekomendacji dotyczących instrumentów w finansowych	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
08 Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz mobilności pracowników	8i, 8iv	Brak rekomendacji dotyczących instrumentów w finansowych	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
09 Wspieranie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją	9b	Mała pożyczka (do 3 mln zł)	JST, spółki komunalne, przedsiębiorstwa, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, NGO	Nie dotyczy	49,84 mln zł	77,54 mln zł	19,97 mln zł	143,66 mln zł	71,06 mln zł	1,46	2,71	Wskaźnik produktu – powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją (3 ha) Wskaźniki produktu: - liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach (6) - powierzchnia budynków publicznych i komercyjnych wybudowanych lub wyremontowanych na obszarach miejskich (4 000).	
	9b	Duża pożyczka (3-20 mln zł)	JST, spółki komunalne, przedsiębiorstwa	Nie dotyczy	46,01 mln zł	69,78 mln zł	18,43 mln zł	134,14 mln zł	65,6 mln zł	1,46	2,71	Wskaźnik produktu – powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją (6 ha)	

													Wskaźniki produktu: - liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach (4), - powierzchnia budynków publicznych i komercyjnych wybudowanych lub wyremontowanych na obszarach miejskich (8 000).
	9a, 9i, 9iv, 9v	Brak rekomendacji dotyczących instrumentów finansowych	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
10 Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	10i, 10iii, 10iv	Brak rekomendacji dotyczących instrumentów finansowych	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy

## Spis Tabel

Tabela 1. Wykorzystane w badaniu metody oraz wielkości zrealizowanych prób badawczych _____	23
Tabela 2. Wartość luki finansowania inwestycji przedsiębiorstw sektora MŚP województwa mazowieckiego (w tys. zł) _____	28
Tabela 3. Liczebność i struktura próby MŚP w województwie mazowieckim w 2012 r. _____	29
Tabela 4. Reprezentacja firm z zapotrzebowaniem na dodatkowy kapitał w próbie oraz populacji firm województwa mazowieckiego w 2012 r. _____	29
Tabela 5. Podstawowe zależności kształtujące zapotrzebowanie na finansowanie i dodatkowy kapitał w modelu AFN _____	30
Tabela 6. Analiza teoretycznej luki finansowania dla próby dotycząca aktywów ogółem _____	31
Tabela 7. Luka długu i kapitału własnego dotycząca finansowania środków trwałych dla próby _____	32
Tabela 8. Roczna luka długu i kapitału własnego dotycząca finansowania aktywów ogółem dla populacji MŚP w województwie mazowieckim w 2012 r. _____	32
Tabela 9. Luka długu i kapitału własnego dotycząca finansowania środków trwałych dla populacji _____	33
Tabela 10. Roczna luka finansowania MŚP województwa mazowieckiego, zestawienie wyników. _____	35
Tabela 11. Luka finansowania MŚP województwa mazowieckiego w perspektywie lat 2014-2020 _____	36
Tabela 12. Wysokość wnioskowanej kwoty według źródła finansowania i wielkości przedsiębiorstwa _____	37
Tabela 13. Planowana wartość najważniejszych typów inwestycji według wielkości zatrudnienia (w %) _____	46
Tabela 14. Planowane źródła inwestycji według wielkości zatrudnienia i typu inwestycji (w %) _____	47
Tabela 15. Wsparcie przedsiębiorczości przez fundusze poręczeniowe ze środków działania 1.4 RPO WM 2007-2013 _____	52
Tabela 16. Premie termomodernizacyjne w Polsce w latach 2009-2014 _____	67
Tabela 27. Zestawienie wyników naborów pożyczek w ramach Inicjatywy JESSICA w poszczególnych regionach _____	73
Tabela 18. Typy projektów i przypisane do nich instrumenty finansowe _____	97
Tabela 19. Proponowana alokacja środków pomiędzy instrumenty w priorytecie 3c _____	98
Tabela 20. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki małe _____	108
Tabela 21. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki duże _____	109
Tabela 22. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału poręczeniowego _____	110
Tabela 23. Preferencje respondentów dotyczące wysokości pożyczki lub kredytu _____	117
Tabela 24. Preferencje respondentów dotyczące oprocentowania kredytu lub pożyczki według wyników badań ankietowych _____	117
Tabela 25. Preferencje respondentów dotyczące czasu, na jaki byłby udzielany kredyt lub pożyczka według wyników badań ankietowych _____	118
Tabela 26. Preferencje respondentów dotyczące okresu karencji według wyników badań ankietowych _____	118
Tabela 27. Preferencje respondentów dotyczące zabezpieczenia kredytu lub pożyczki według wyników badań ankietowych _____	118
Tabela 28. Wysokość oprocentowania w wybranych programach priorytetowych NFOŚiGW i WFOŚiGW w Warszawie _____	125
Tabela 29. Okres finansowania i okres karencji w wybranych programach priorytetowych NFOŚiGW i WFOŚiGW w Warszawie _____	127
Tabela 30. Proponowany podział alokacji pomiędzy instrumenty finansowe i finansowanie bezzwrotne w ramach PI 4a _____	129
Tabela 31. Inwestycje dofinansowywane w ramach programów regionalnych (zgodnie z linią demarkacyjną) i Programu priorytetowego „Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii. Część 1) Bocian – Rozproszone, odnawialne źródła energii” _____	130
	232



Tabela 32. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki _____	134
Tabela 33. Preferencje respondentów dotyczące wysokości pożyczki lub kredytu _____	143
Tabela 34. Preferencje respondentów dotyczące oprocentowania kredytu lub pożyczki według wyników badań ankietowych _____	143
Tabela 35. Preferencje respondentów dotyczące czasu, na jaki byłby udzielany kredyt lub pożyczka według wyników badań ankietowych _____	144
Tabela 36. Preferencje respondentów dotyczące okresu karencji według wyników badań ankietowych _____	144
Tabela 37. Preferencje respondentów dotyczące zabezpieczenia kredytu lub pożyczki według wyników badań ankietowych _____	145
Tabela 38. Proponowany podział alokacji pomiędzy instrumenty finansowe i finansowanie bezzwrotne w ramach PI 4c _____	152
Tabela 39. Szacowane efekty dla zaangażowanego kapitału na pożyczki _____	157
Tabela 41. Dane finansowe na temat projektów, które uzyskały dofinansowanie w ramach działania 5.1 RPO Województwa Mazowieckiego 207-2013 _____	160
Tabela 42. Dane finansowe na temat projektów z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi i przemysłowymi _____	173
Tabela 43. Intensywność wydatkowania środków - skumulowane wydatki ogółem na mieszkańca w poszczególnych grupach miast [zł] _____	188
Tabela 44. Intensywność wydatkowania środków - skumulowane wydatki inwestycyjne na mieszkańca w poszczególnych grupach miast [zł] _____	189
Tabela 45. Średnia i mediana wydatków inwestycyjnych na mieszkańca w zależności od wielkości miasta _____	189

## Spis rysunków

Rysunek 1. Kluczowe źródła finansowania działalności, o które ubiegały się przedsiębiorstwa w ostatnich pięciu latach według wielkości zatrudnienia (w %) _____	37
Rysunek 2. Źródła finansowania działalności przedsiębiorstw w ostatnich trzech latach według wielkości zatrudnienia (w %) _____	39
Rysunek 3. Główne powody nieuzyskania środków zwrotnych ze źródeł komercyjnych _____	40
Rysunek 4. Powody nieubiegania się o kredyt, pożyczkę lub leasing według wielkości zatrudnienia (w %) _____	41
Rysunek 5. Wybrane cechy przedsiębiorstw a luka finansowania _____	43
Rysunek 6. Główne czynniki ryzyka luki finansowania przedsiębiorstw w województwie mazowieckim _____	44
Rysunek 7. Oczekiwania dotyczące warunków kredytowania planowanych inwestycji – wybrane charakterystyki _____	49
Rysunek 8. Preferowane formy zabezpieczenia kredytu na sfinansowanie planowanych inwestycji według wielkości przedsiębiorstwa (w %) _____	50
<b>Rysunek 9. Realizacja planowanej inwestycji w przypadku niedostępności dotacji.</b> _____	88
Rysunek 10. Planowany czas zwrot inwestycji polegającej na wymianie oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne i energooszczędne _____	159
Rysunek 11. Koszt inwestycji polegającej na wymianie oświetlenia na bardziej ekologiczne i energooszczędne _____	163
Rysunek 12. Szacunkowy koszt inwestycji związanej w wymianą oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne i energooszczędne _____	164
Rysunek 13. Planowany udział środków własnych gminy w projektach dotyczących wymiany oświetlenia ulicznego na bardziej ekologiczne i energooszczędne _____	164
Rysunek 14. Przyczyny nie planowania skorzystania z pożyczek lub kredytu w projektach dotyczących wymiany oświetlenia ulicznego na bardziej energooszczędne _____	165
Rysunek 15. Szacunkowy koszt projektów polegających na budowie lub modernizacji PSZOK _____	176
Rysunek 16. Planowane źródła finansowania inwestycji. _____	176

<i>Rysunek 17. Zapotrzebowanie na środki na realizację kompletnych projektów rewitalizacyjnych w latach 2014-2020</i>	185
<i>Rysunek 18. Działania infrastrukturalne zrealizowane przez respondentów w ramach programów rewitalizacji w latach 2010-2013</i>	186
<i>Rysunek 19. Planowane źródła finansowania projektów termomodernizacyjnych</i>	186
<i>Rysunek 20. Średni wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodów ogółem w wybranych JST województwa mazowieckiego za okres 2010-2013 (w %)</i>	190
<i>Rysunek 21. Średni wskaźnik długu do dochodów ogółem w wybranych JST województwa mazowieckiego w latach 2010-2013 (w %)</i>	191