



Magdalena Rzemieniak, Marcin Gąsior

Kontekst rynkowy wdrożenia łączonych instrumentów finansowych w ramach projektu FIRECE

MONOGRAFIE

Kontekst rynkowy wdrożenia łączonych instrumentów finansowych w ramach projektu FIRECE

Monografie – Politechnika Lubelska



Politechnika Lubelska
Wydział Zarządzania
ul. Nadbystrzycka 38
20-618 Lublin

Magdalena Rzemieniak
Marcin Gąsior

Kontekst rynkowy wdrożenia łączonych instrumentów finansowych w ramach projektu FIRECE



Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej
Lublin 2020

Recenzent:
prof. dr hab. inż. Stanisław Skowron

Skład i łamanie: Katarzyna Pełka-Smętek

Publikacja wydana za zgodą Rektora Politechniki Lubelskiej

© Copyright by Politechnika Lubelska 2020

ISBN: 978-83-7947-413-4

Wydawca: Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej
www.biblioteka.pollub.pl/wydawnictwa
ul. Nadbystrzycka 36C, 20-618 Lublin
tel. (81) 538-46-59

Druk: DjaF – 30-092 Kraków, ul. Kmiotowicza 1/1
www.djaf.pl

Elektroniczna wersja książki dostępna w Bibliotece Cyfrowej PL www.bc.pollub.pl

Nakład: 50 egz.

Spis treści

Streszczenie	7
Summary	8
Wykaz skrótów i definicji.....	9
Wstęp	11
1. INSTRUMENTY FINANSOWE: PRZEGLĄD	14
1.1. Uzasadnienie wykorzystania instrumentów finansowych i doświadczenia w okresie programowania 2007–2013	14
1.2. Opcje dostępne dla instytucji zarządzających	20
2. ANALIZA EX-ANTE: CEL I UWAGI WSTĘPNE.....	22
2.1. Zakres i wartość analizy ex-ante instrumentów finansowych.....	22
2.2. Uwagi wstępne	23
3. ANALIZA NIEDOSKONAŁOŚCI RYNKU, NIEOPTYMALNYCH SITUACJI INWESTYCYJNYCH I POTRZEB INWESTYCYJNYCH.....	25
3.1. Identyfikacja istniejących problemów rynkowych.....	25
3.1.1. Strukturalne niepowodzenia makroekonomiczne.....	25
3.1.2. Niepowodzenia rynkowe po stronie popytu.....	26
3.1.3. Niepowodzenia rynkowe po stronie podaży.....	27
3.2. Ustalenie dowodów nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku i nieoptymalnych sytuacji inwestycyjnych	28
3.2.1. Strukturalne niepowodzenia makroekonomiczne.....	28
3.2.2. Niepowodzenia rynkowe po stronie popytu.....	30
3.2.3. Niepowodzenia rynkowe po stronie podaży.....	34
3.3. Ocena niedoskonałości rynku: dwa praktyczne przykłady.....	35
3.3.1. Źródła finansowania działalności w zakresie poprawy energetycznej MŚP	35
3.3.2. Dostępność źródeł finansowania i brak poszukiwania komercyjnych funduszy	35
4. OCENA WARTOŚCI DODANEJ INSTRUMENTU FINANSOWEGO	38
4.1. Analiza ilościowych i jakościowych wymiarów wartości dodanej dla instrumentu finansowego	38
4.2. Ocena spójności z innymi formami interwencji publicznej skierowanymi na ten sam rynek	42
4.3. Określenie możliwych konsekwencji pomocy państwa.....	45

5. DODATKOWE ZASOBY PUBLICZNE I PRYWATNE, KTÓRE POTENCJALNIE MOŻE POZYSKAĆ INSTRUMENT FINANSOWY	47
5.1. Szacowanie dodatkowych zasobów publicznych i prywatnych	47
5.2. Oszacowanie dźwigni przewidywanego instrumentu finansowego	49
5.3. Przyciąganie dodatkowych zasobów prywatnych	51
6. WNIOSKI	52
6.1. Zebranie odpowiednich informacji	52
6.2. Identyfikacja czynników sukcesu i pułapek poprzednich doświadczeń ..	54
6.3. Wykorzystanie wyciągniętych wniosków w celu poprawy wyników instrumentu finansowego	55
7. STRATEGIA INWESTYCYJNA.....	56
7.1. Proces opracowania strategii inwestycyjnej.....	56
7.2. Określenie skali i ukierunkowania instrumentu finansowego	57
7.3. Definiowanie struktury zarządzania instrumentem finansowym.....	62
8. SPECYFIKACJA OCZEKIWANYCH WYNIKÓW ZGODNYCH Z ODPOWIEDNIM PROGRAMEM	65
8.1. Ustalenie i kwantyfikacja oczekiwanych wyników instrumentu finansowego	65
8.2. Określenie, w jaki sposób instrument finansowy przyczyni się do osiągnięcia celów strategicznych	68
8.3. Monitorowanie i raportowanie	70
9. PRZEPISY DOTYCZĄCE AKTUALIZACJI I PRZEGLĄDU METODOLOGII OCENY EX-ANTE	73
10. LISTA KONTROLNA KOMPLETNOŚCI OCENY EX-ANTE.....	75
11. STUDIUM WYKONALNOŚCI	77
11.1. Wprowadzenie.....	77
11.2. Względy technologiczne	78
11.3. Istniejący rynek IFI.....	80
11.4. Strategia dystrybucji IFI.....	83
11.5. Zarządzanie ryzykiem: identyfikacja ryzyk i proponowane rozwiązania	84
11.6. Harmonogram i ramy czasowe okresu wdrażania.....	86
11.7. Ustalenia i rekomendacje.....	88
Bibliografia	92
Załączniki	95

Streszczenie

Projekt FIRECE¹: Innovative Financial Instruments for Industry Low carbon Energy transition in Central Europe to projekt współpracy ponadnarodowej realizowany przez Samorząd Województwa Lubelskiego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach Programu Interreg Europa Środkowa 2014–2020, Oś priorytetowa 2: Współpraca w zakresie strategii niskoemisyjnych w EUROPIE ŚRODKOWEJ, Cel szczegółowy 2.2. Poprawa terytorialnych strategii energetycznych i polityk mających wpływ na łagodzenie skutków zmian klimatycznych.

FIRECE to projekt współpracy ponadnarodowej realizowany w ramach Programu Interreg Europa Środkowa 2014–2020 (finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) – Oś priorytetowa 2: Współpraca w zakresie strategii niskoemisyjnych w EUROPIE ŚRODKOWEJ w okresie 2017–2020. W projekcie uczestniczy dziesięciu partnerów z 7 krajów członkowskich (Austria, Czechy, Chorwacja, Niemcy, Polska, Węgry, Włochy). Liderem projektu jest Wenecka Izba Handlu, Przemysłu, Rzemiosła i Rolnictwa – jest to Partner Wiodący (PP1 Wenecja). Zaś pozostali partnerzy to: PP2; PP6 – Sieć na rzecz energii i technologii środowiskowych; Centrum zarządzania międzynarodowego i gospodarki opartej na wiedzy (Niemcy), PP3 – Region Emilia Romagna (Włochy), PP4 – Południowa Regionalna Agencja ds. Innowacji (Węgry), PP5 – Centrum ds. Badań i Innowacji (Austria), PP7 – Agencja Rozwoju Regionalnego (Polska), PP8 – Województwo Lubelskie (Polska), PP9 – Istryjska Regionalna Agencja Energetyczna (Chorwacja), PP10 – Firma konsultingowa z dziedziny energii, środowiska i zarządzania (Czechy).

Raport został opracowany na potrzeby projektu FIRECE przy wsparciu przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego: Departamentu Środowiska i Zasobów Naturalnych UM WL, Departamentu Strategii i Rozwoju UM WL, Departamentu Zarządzania RPO UM WL, a także instytucji: Urzędu Regulacji Energetycznej, Biura Zarządzania Energią Urzędu Miasta Lublin, Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości w Lublinie, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie, Lubelskiego Parku Naukowo-Technologicznego w Lublinie, Lubelskiej Fundacji Rozwoju, Banku Ochrony Środowiska, Narodowego Banku Polskiego oraz Politechniki Lubelskiej.

Słowa kluczowe:

analiza rynkowa, promocja innowacyjnych instrumentów finansowych, promocja energii odnawialnej

¹ Strona ww projektu FIRECE:<https://www.interreg-central.eu/Content.Node/FIRECE.html>

Summary

The FIRECE project²: Innovative Financial Instruments for Industry Low carbon Energy transition in Central Europe is a transnational cooperation project implemented by the Lublin Voivodeship Self-government from the European Regional Development Fund under the Interreg Central Europe 2014–2020 Program, Priority Axis 2: Cooperation in the field of low-emission strategies in CENTRAL EUROPE, Specific objective 2.2. Improving territorial energy strategies and policies that have an impact on mitigating the effects of climate change.

FIRECE is a transnational cooperation project implemented under the Interreg Central Europe 2014–2020 Program (financed by the European Regional Development Fund) – Priority Axis 2: Cooperation in the field of low-emission strategies in CENTRAL EUROPE in the period 2017–2020. Ten partners from 7 member countries (Austria, Czech Republic, Croatia, Germany, Poland, Hungary, Italy) participate in the project. The project leader is the Venice Chamber of Commerce, Industry, Craft and Agriculture – it is the Lead Partner (PP1 Venice). The other partners are: PP2; PP6 – Network for energy and environmental technologies; Center for International Management and Knowledge-Based Economy (Germany), PP3 – Emilia Romagna Region (Italy), PP4 – Southern Regional Innovation Agency (Hungary), PP5 – Center for Research and Innovation (Austria), PP7 – Regional Development Agency (Poland), PP8 – Lublin Voivodeship (Poland), PP9 – Istryjska Regionalna Agencja Energetyczna (Croatia), PP10 – A consulting company in the field of energy, environment and management (Czech Republic).

The report was prepared for the FIRECE project with the support of representatives of the Marshal's Office of the Lublin Voivodeship: Department of the Environment and Natural Resources of the UM WL, Department of Strategy and Development of the UM WL, Department of Management RPO UM WL, as well as the institutions: Energy Regulatory Office, Energy Management Office of the City of Lublin, Lublin Enterprise Support Agency in Lublin, Voivodship Fund for Environmental Protection and Water Management in Lublin, Lublin Science and Technology Park in Lublin, Lublin Development Foundation, Bank for Environmental Protection, National Bank of Poland and Lublin University of Technology.

Key words:

market analysis, promotion of innovative financial instruments, promotion of renewable energy

² FIRECE project website: <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/FIRECE.html>

Wykaz skrótów i definicji

Skrót	Objaśnienie skrótu
AFN	Additional Funds Needed – model planowania finansowego
B+R	Badania + Rozwój – działalność badawczo-rozwojowa
BDL	BDL (Bank Danych Lokalnych GUS)
CT	Cel Tematyczny
Cel tematyczny	Cele wspierane przez każdy EFSI zgodnie z jego misją przyczynienia się do unijnej strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (zob. Art. 9 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów)
Efekt dźwigni	Zgodnie z art. 140 rozporządzenia finansowego i art. 223 jego regulaminu stosowania „Instrumenty finansowe mają na celu osiągnięcie efektu dźwigni wkładu Unii poprzez uruchomienie globalnej inwestycji przekraczającej wielkość wkładu Unii. Efekt dźwigni funduszy unijnych jest równy kwocie finansowania dla kwalifikujących się ostatecznych odbiorców podzielonej przez kwotę wkładu Unii”.
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFSI lub EFSI	Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne na okres programowania 2014–2020. Obejmują: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).
EU	Unia Europejska
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
Fundusze Strukturalne (FS)	Fundusze strukturalne UE na okres programowania 2007–2013 i 2014–2020 (EFRR i EFS)
Fund of funds	Oznacza fundusz utworzony w celu wniesienia wsparcia z programu lub programów na kilka instrumentów finansowych. Jeżeli instrumenty finansowe są wdrażane za pośrednictwem funduszu funduszy, organ wdrażający fundusz funduszy jest uważany za jedynego beneficjenta w rozumieniu art. 2 ust. 27 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IF	Instrument finansowy
IM	Instytucja mikrofinansowa (MIF) jest organizacją, która świadczy usługi finansowe skierowane do biedniejszych i bardziej wrażliwych klientów niż klienci tradycyjni.
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
LAWP	Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości
MŚP	Mikro, Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia

Skrót	Objaśnienie skrótu
OZE	Odnawialne Źródła Energii
Polityka EFSI	Polityki korzystające z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.
PC	Państwo członkowskie
PI	Priorytet Inwestycyjny
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
Pomoc państwa	„Pomoc państwa” oznacza pomoc objętą art. 107 ust. 1 Traktatu, którą uznaje się do celów niniejszego rozporządzenia, za obejmującą również pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (WE) nr 1407/2013 z dnia 18/12/2013 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis ² , rozporządzenie Komisji (WE) nr 1408/2013 z dnia 18/12/2013 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy de minimis w sektorze produkcja rolna ³ i rozporządzenie Komisji (WE) nr 875/2007 z dnia 24/07/2007 r. lub jego późniejsze rozporządzenie w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1860/2004.
Pomoc techniczna	Dotacje na wsparcie techniczne, które są połączone z instrumentem finansowym (FI) w ramach jednej operacji, są przeznaczone na przygotowanie przyszłej inwestycji (zob. Art. 37 ust. 7 i 9 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).
PO	Program Operacyjny
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PO PW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
PO RPW	Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej
Priorytety UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	W przypadku polityki rozwoju obszarów wiejskich UE (EFRROW) „cele tematyczne” przekłada się na priorytety Unii w zakresie rozwoju obszarów wiejskich określone w art. 5 konkretnego wniosku w sprawie EFRROW dotyczącego nowego rozporządzenia [COM (2011) 627 wersja ostateczna / 2]. Zatem termin „cele tematyczne” obejmie również priorytety Unii w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.
Program	Oznacza „program” zgodnie z opisem w art. 2 ust. 6 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.
RPO WL	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego
SPO WKP	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
SZOOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TIK	Technologie Informatyczno-Komunikacyjne
TSR	Całkowita stopa zwrotu z działalności przedsiębiorczej w określonym sektorze w danym kraju.
UE	Unia Europejska
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
WRF	Wieloletnie ramy finansowe UE (2007–2013, 2014–2020)
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy

Wstęp

Monografia „Kontekst rynkowy wdrożenia łączonych instrumentów finansowych w ramach projektu FIRECE” jest jednym z efektów projektu. Projekt FIRECE: Innovative Financial Instruments for Industry Low carbon Energy transition in Central Europe to projekt współpracy ponadnarodowej realizowany przez Samorząd Województwa Lubelskiego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach Programu Interreg Europa Środkowa 2014–2020, Oś priorytetowa 2: Współpraca w zakresie strategii niskoemisyjnych w EUROPIE ŚRODKOWEJ, Cel szczegółowy 2.2. Poprawa terytorialnych strategii energetycznych i polityk mających wpływ na łagodzenie skutków zmian klimatycznych. FIRECE to projekt współpracy ponadnarodowej realizowany w ramach Programu Interreg Europa Środkowa 2014–2020 (finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) – Oś priorytetowa 2: Współpraca w zakresie strategii niskoemisyjnych w EUROPIE ŚRODKOWEJ w okresie 2017–2020. W projekcie uczestniczy dziesięciu partnerów z 7 krajów członkowskich (Austria, Czechy, Chorwacja, Niemcy, Polska, Węgry, Włochy). Liderem projektu jest Wenecka Izba Handlu, Przemysłu, Rzemiosła i Rolnictwa – jest to Partner Wiodący (PP1 Wenecja). Zaś pozostali partnerzy to: PP2; PP6 – Sieć na rzecz energii i technologii środowiskowych; Centrum zarządzania międzynarodowego i gospodarki opartej na wiedzy (Niemcy), PP3 – Region Emilia Romagna (Włochy), PP4 – Południowa Regionalna Agencja ds. Innowacji (Węgry), PP5 – Centrum ds. Badań i Innowacji (Austria), PP7 – Agencja Rozwoju Regionalnego (Polska), PP8 – Województwo Lubelskie (Polska), PP9 – Istryjska Regionalna Agencja Energetyczna (Chorwacja), PP10 – Firma konsultingowa z dziedziny energii, środowiska i zarządzania (Czechy).

Projekt FIRECE ma na celu przyczynienie się do osiągnięcia ukierunkowanych wyników regionalnych planów energetycznych poprzez zwiększone wykorzystanie (innowacyjnych) instrumentów finansowych w regionie Europy Środkowej. W ramach jednego z zadań w tym projekcie został opracowany dla Województwa Lubelskiego „Raport z analizy ex-ante” przez eksperta zewnętrznego – Magdalenę Rzemieniak z Wydziału Zarządzania Politechniki Lubelskiej oraz konsultanta statystycznego – Marcina Gasiora, także z Wydziału Zarządzania PL. Opracowanie to zostało wykonane w ramach działania A.T2.1 z formularza wniosku FIRECE. W badaniach brali udział reprezentanci: Departamentu Środowiska i Zasobów Naturalnych UM WL, Departamentu Strategii i Rozwoju UM WL, Departamentu Zarządzania RPO UM WL, a także instytucji: Urzędu Regulacji Energetyki, Biura Zarządzania Energią Urzędu Miasta Lublin, Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości w Lublinie, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie, Lubelskiego Parku Naukowo-Technologicznego w Lublinie, Lubelskiej Fundacji Rozwoju, Banku Ochrony Środowiska, Narodowego Banku Polskiego oraz Politechniki Lubelskiej.

W monografii „Kontekst rynkowy wdrożenia łączonych instrumentów finansowych w ramach projektu FIRECE” zastosowano triangulację metod badawczych: analizę danych zastanych (badania desk research), badania ilościowe, indywidualne wywiady pogłębione oraz panel ekspercki. Badania ujęte w monografii były prowadzone w okresie czerwiec–grudzień 2019 roku na terenie województwa lubelskiego. W monografii podsumowano dostępne dane ujmując dane pierwotne oraz wtórne zewnętrzne i wewnętrzne na temat istniejących mechanizmów wsparcia finansowego na rzecz efektywności energetycznej, a także wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE) w przemyśle wśród małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubelskim. Monografia nawiązuje także do opracowanych w projekcie FIRECE dokumentów wewnętrznych, nawiązuje do Ex-ante assessment methodology for financial instruments for 2014–2020 Quick guide oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17/12/2013 ustanawiającego 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.

Zagadnienia podjęte w monografii dotyczą instrumentów finansowych w perspektywie programowania 2007–2013, analizy zawodności rynku oraz oceny nieoptymalnego poziomu inwestycji i potrzeb inwestycyjnych, a także oceny wartości dodanej projektowanych instrumentów finansowych, analizy dodatkowych zasobów publicznych i prywatnych, propozycji strategii inwestycyjnej oraz studium wykonalności projektowanych instrumentów finansowych. Konieczność opracowania przedstawionego innowacyjnego instrumentu finansowego wynikała z dwóch przesłanek. Po pierwsze, wiązała się z decyzją o zastosowaniu instrumentu o charakterze zwrotnym, który umożliwił objęcie wsparciem większej ilości projektów i beneficjentów dzięki powrotowi kapitału do Instytucji Zarządzającej, a ponadto zapewnia większe, niż instrumenty bezzwrotne, efekty mnożnikowe. Z drugiej jednak strony w obrębie obu tych działań istnieje istotne ryzyko braku dostatecznego zainteresowania programem pożyczkowym, zaś przedsiębiorcy w pewnym zakresie deklarują zainteresowanie wsparciem o charakterze dotacyjnym. W związku z tym proponowane jest stworzenie instrumentu finansowego połączonego z dotacją, która przeznaczona byłaby na cele inwestycyjne (instrument mieszany).

Celem wszystkich planowanych instrumentów finansowych jest likwidacja luki w finansowaniu projektów z obszaru Działania 4.2 oraz Działania 5.1. Celem tego pierwszego, w myśl „Szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WL”³ jest realizacja zadań przyczyniających się do wypełnienia zobowiązań wynikających z tzw. pakietu energie-

³ Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020, Lublin, 19/11/2019.

tyczno-klimatycznego Unii Europejskiej oraz Strategii Europa 2020. Celem Działania 5.1. jest natomiast osiągnięcie wysokiej efektywności energetycznej przedsiębiorstw poprzez realizację wielokierunkowych i kompleksowych zadań w różnych dziedzinach, tj. ogrzewaniu, wentylacji, chłodzeniu, przygotowaniu ciepłej wody i oświetleniu pomieszczeń; jak również szersze wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych. Inwestycje służą pokryciu zapotrzebowania na ciepło lub na ciepło i energię elektryczną w przedsiębiorstwach.

Zatem niniejsza monografia powinna stanowić interesującą lekturę dla przedsiębiorców reprezentujących MŚP oraz mikroprzedsiębiorstwa, władz samorządowych, lokalnych, regionalnych oraz krajowych władz, organizacji wspierających biznes, sektorowych agencji, ekspertów zajmujących się tematyką efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, ekspertów i liderów opinii zajmujących się tematyką instrumentów finansowych, lokalnych, regionalnych, a także krajowych interesariuszy, dziennikarzy i reprezentantów mediów w zakresie OZE.

Strona www projektu FIRECE:

<https://www.interreg-central.eu/Content.Node/FIRECE.html>

1. INSTRUMENTY FINANSOWE: PRZEGLĄD

1.1. Uzasadnienie wykorzystania instrumentów finansowych I doświadczenia w okresie programowania 2007–2013

Komisja Europejska w komunikacie COM (2011) 662 final – 662 final – „*A framework for the next generation of innovative financial instruments*” – definiuje innowacyjne instrumenty finansowe jako obejmujące instrumenty zapewniające kapitał własny/ kapitał podwyższonego ryzyka lub instrumenty dłużne (takie jak pożyczki lub gwarancje dla pośredników, które zapewniają finansowanie dużej liczbie ostatecznych odbiorców, którzy mają trudności w dostępie do finansowania lub dzieleniu ryzyka z instytucjami finansowymi w celu zwiększenia wielkości środków finansowych, a tym samym wpływu wynikającego z interwencji budżetu UE). Instrumenty finansowe są również wdrażane w ramach programów operacyjnych EFSI, aby wspierać finansowo zrównoważone inwestycje, które nie znajdują odpowiednich źródeł finansowania na rynku z powodu nieoptymalnych warunków dla inwestycji. Ogólne korzyści wynikające ze stosowania instrumentów finansowych, których nie można zidentyfikować w innych formach wsparcia takich jak dotacje:

- efekt mnożnikowy w przypadku europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych: zdolność Instrumentów Finansowych do łączenia różnych form publicznych i prywatnych zasobów finansowych w celu wspierania celów polityki publicznej oraz zdolność do zapewnienia odnawialnego przepływu środków finansowych na inwestycje strategiczne, sprzyjając długoterminowym zrównoważonym inwestycjom i wzmocnienie potencjału wzrostu Unii;
- możliwość łączenia instrumentów finansowych z bezzwrotnymi zasobami: w przypadkach, gdy elementy inwestycji nie określają zysków finansowych zgodnie ze stopniem ryzyka projektu, uzasadnione może być połączenie Instrumentów Finansowych z dotacjami (w ramach limitów dozwolone przez obowiązujące przepisy w dziedzinie pomocy państwa) w celu umożliwienia rentowności projektów;
- wsparcie dla beneficjentów końcowych: możliwość alokacji części środków przeznaczonych na Instrumenty Finansowe w celu zapewnienia bezzwrotnej pomocy technicznej beneficjentom końcowym;
- możliwość wniesienia wkładu do Instrumentu Finansowego z dodatkowymi środkami;
- zmniejszenie zagrożeń moralnych i odpowiedzialności beneficjentów końcowych za korzystanie z zasobów publicznych, będących środkami, które muszą zostać spłacone;
- interwencje o intensywności pomocy mniejsze niż straty funduszu i prowadzące do osłabienia zakłócającego wpływu na rynki.

Znajomość istniejących instrumentów finansowych jest ważna, w kontekście stworzenia innowacyjnego rozwiązania. Poniżej przedstawiono rodzaje instrumentów finansowych⁴:

Zwrotne produkty finansowe

- **Pożyczki projektowe** – na finansowanie projektów o wysokich kosztach inwestycyjnych, programy badań i innowacji, pożyczki bezpośrednie w wysokości od 7,5 do 25 mln EUR dla spółek o średniej kapitalizacji (<3000 pracowników) oraz pożyczki wieloskładnikowe (finansowanie projektów na rzecz efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, infrastruktura, transport i renowacja miast za pośrednictwem instytucji krajowych lub publicznych).
- **Pożyczki pośrednie** – na wsparcie MŚP, dużych i średnich przedsiębiorstw, administracji krajowych, organów sektora publicznego i władz lokalnych za pośrednictwem podmiotów pośredniczących.
- **Venture capital** – w celu wspierania innowacji i przedsiębiorczości MŚP z sektora zaawansowanych technologii na wczesnych etapach wzrostu, zarządzanych przez EFI. Działania EFI obejmują doradztwo i zarządzanie funduszami gwarancyjnymi/dłużnymi i funduszami akcyjnymi za pośrednictwem rządów krajowych i regionalnych oraz prywatnych inwestorów strategicznych.
- **Zadłużenie venture** – na wsparcie małych, obarczonych wysokim ryzykiem i niezwykle innowacyjnych projektów, w których wymagany koszt inwestycji wynosi od 7,5 do 50 mln EUR.
- **Mikrofinansowanie** – w celu wspierania instytucji mikrofinansowania i mniejszych firm, a także samozatrudnionych o niskich dochodach, poprzez promowanie zrównoważonych usług finansowych.
- **Inwestycje kapitałowe i fundusze inwestycyjne** – w celu wspierania inwestycji w infrastrukturę i środowisko (fundusze inwestycyjne i fundusze dłużne, fundusze środowiskowe), fundusze węglowe, zrównoważony rozwój obszarów miejskich (pożyczki, gwarancje i inwestycje kapitałowe w ramach inicjatywy JESSICA), efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii (fundusz innowacyjny – funduszy GEEREF), kapitału podwyższonego ryzyka i funduszy kapitału prywatnego).

Mieszane produkty finansowe

- **Finansowanie strukturalne** – w przypadku projektów obejmujących transeuropejskie sieci transportowe i energetyczne, infrastrukturę, energię i MŚP wykorzystujące kombinację instrumentów o wyższym profilu ryzyka zapewnianych przez instrument finansowania strukturalnego.
- **Gwarancje** – finansowanie dużych lub małych, prywatnych i publicznych projektów poprzez różnorodne instrumenty gwarancyjne.
- **Prywatne fundusze na rzecz wspierania efektywności energetycznej (PF4EE)** – finansowanie inwestycji w efektywność energetyczną w projektach wspierających wdrażanie

⁴ Benchmarking report WTP1, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE, s. 6–7.

krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii lub innych programów w zakresie efektywności energetycznej państw członkowskich UE, udzielonych na podstawie wspólnej umowy między Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) a Komisją Europejską (UE).

- **Obligacje projektowe** – inicjatywa obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020”, realizowana przez EBI i UE, finansuje projekty infrastrukturalne na dużą skalę w sektorach energii (transeuropejskie sieci energetyczne (Trans-European Energy Network – TEN-E), transeuropejskie sieci transportowe (Trans-European Transport Networks – TEN-T) oraz technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT).
- **Fundusze powiernicze** – partnerstwo z darczyńcami zapewnia fundusze bezpośrednio lub w połączeniu z instrumentami finansowymi z EBI lub innych instytucji finansowych w celu poprawy życia ludzi w różnych regionach na całym świecie.
- **Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSD)** – udzielają pożyczek, gwarancji, kapitału własnego w celu wspierania ekonomicznie wykonalnych projektów promujących cele polityki UE.
- **Elastyczne finansowanie MŚP (JEREMIE)** – wsparcie finansowania MŚP za pomocą funduszy strukturalnych UE udzielanych za pośrednictwem pożyczek, gwarancji i kapitału własnego.
- **Pomoc techniczna na rzecz rozwoju obszarów miejskich (JESSICA)** – wspólna europejska pomoc na rzecz zrównoważonych inwestycji w obszarach miejskich to inicjatywa wspierająca wykorzystanie funduszy z dotacji UE (funduszy strukturalnych) do dokonywania zwrotnych inwestycji (pożyczek, gwarancji, kapitału własnego) w projektach takich jak: infrastruktura miejska, energetyka, transport, modernizacja EE, woda/ ścieki, uniwersytety/ obiekty medyczne i inne, powierzchnia biurowa dla MŚP/ sektorów IT/ B & R, dziedzictwo kulturowe itp.

Poniższy opis w sposób ogólny prezentuje istniejące instrumenty finansowe⁵. Więcej szczegółowych informacji można uzyskać w D.T1.5.2. Wytyczne (s. 9–17).

Dedykowane linie kredytowe

W ramach mechanizmu dedykowanych linii kredytowych finansowanie publiczne jest w stanie obniżyć koszty pożyczek na działania w zakresie efektywności energetycznej i zapewnić korzystne okresy spłaty. Wpływ i względny sukces dedykowanych linii kredytowych można również wyjaśnić ich dystrybucją detaliczną w sieciach bankowości prywatnej.

Instrumenty podziału ryzyka

Instrumenty podziału ryzyka mogą pokryć część ryzyka niewykonania zobowiązania związanego z płatnościami, dzięki czemu mogą zmniejszyć ryzyko banków i inwestorów kapitałowych (np. poprzez gwarancję lub instrument pierwszej straty). Można je łączyć z dedykowanymi liniami kredytowymi i są kluczowym narzędziem do zwiększania kwoty pożyczek bankowych w celu poprawy efektywności energetycznej.

⁵ *Methodology for the PA1 addressed to Public Authorities* dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE, s. 6–7.

Pożyczka podporządkowana

Pożyczka podporządkowana znajduje się na drugim miejscu w stosunku do pożyczki pierwotnej, znajduje się między dotacją a bezpośrednią linią kredytową. Jest to znacznie bardziej ryzykowne dla pożyczkodawcy niż normalna pożyczka na działalność, ponieważ jeśli przedsiębiorstwo znajduje się w złej sytuacji biznesowej i dojdzie do bankructwa, pożyczka podporządkowana zostanie spłacona po normalnej pożyczce.

Obligacje zabezpieczone

Obligacja zabezpieczona to instrument dłużny zabezpieczony instrumentami finansowymi – zazwyczaj pożyczkami na efektywność energetyczną. Obligatariusze są przede wszystkim obciążani poleceniem zapłaty wobec emitenta i mają prawo do przepływów pieniężnych z aktywów wyznaczonych jako zabezpieczenie na wypadek ich niewypłacalności. Pula aktywów jest dynamiczna, co oznacza, że aktywa zagrożone muszą zostać wymienione.

Umowy o poprawę efektywności energetycznej

Umowy o poprawę efektywności energetycznej są ważnym narzędziem do modernizacji budynków. W tej opartej na wynikach formie zamówienia koszt inwestycji w środki na rzecz efektywności energetycznej zostanie częściowo lub całkowicie pokryty z oszczędności finansowych wynikających z niższych rachunków za media i kosztów utrzymania wynikających z tych środków.

Leasing

Leasing jest rodzajem działalności, w ramach której leasingodawca kupuje towary wybrane przez leasingobiorcę, aby umożliwić leasingobiorcy korzystanie z niego przez określony czas za opłatą. Leasingując prawo użytkowania, leasingobiorca ponosi ryzyko związane z użytkowaniem.

Spłaty na rachunek

Spłaty na rachunek zapewniają właścicielowi budynku lub mieszkania możliwość zaoszczędzenia pieniędzy poprzez ulepszenia efektywności energetycznej. Koszty prac rozwojowych są pokrywane z oszczędności na rachunkach za media, podatkach. Mechanizm ten pomaga poprawić wiarygodność kredytową inwestycji w efektywność energetyczną.

Fundusze Inwestycyjne Efektywności Energetycznej

Fundusze inwestycyjne na rzecz efektywności energetycznej inwestują w projekty dotyczące efektywności energetycznej budynków lub przemysłu i szukają zwrotu w oparciu o uzyskane oszczędności.

Zielone obligacje

Celem zielonych obligacji jest internalizacja efektów zewnętrznych środowiska i zwiększenie inwestycji przyjaznych środowisku. Zielone obligacje są instrumentem finansowym, w której wpływ są stosowane wyłącznie do (nowych i istniejących) „zie-

lonych” projektów zdefiniowanych tutaj jako projektów i działań, które promują klimat lub innych efektów zrównoważonego rozwoju środowiskowego. Biorąc pod uwagę długi terminową, stabilną charakterystykę inwestycji w efektywność energetyczną, finansowanie dłużne jest zwykle stosowane, a nowy rynek zielonych obligacji jest naturalnym miejscem dla inwestorów w poszukiwaniu kapitału na inwestycje w zielone budynki i efektywność energetyczną w przemyśle.

Umowa o świadczenie usług energetycznych

Umowa o świadczenie usług energetycznych (*Energy Service Agreement – ESA*) jest umową o świadczenie usług typu pay-for-performance zawartą między inwestorem zewnętrznym a właścicielem aktywów w celu zapewnienia oszczędności energii jako usługi. Inwestor będący stroną trzecią i właściciel aktywów zawierają umowę ESA, na mocy której właściciel aktywów zgadza się zapłacić swoje rachunki za media stronie trzeciej.

Fundusz Faktoringowy dla umów o poprawę efektywności energetycznej

Factoring to transakcja finansowa, w ramach której jednostka sprzedaje swoje wierzytelności (zwykle faktury) na rzecz osoby trzeciej (zwanej czynnikiem) z dyskontem. Pod względem efektywności energetycznej fundusz faktoringowy dla umów o poprawę efektywności energetycznej kupowałby finansowane umowy o poprawę efektywności energetycznej od ich pomysłodawców (zwykle ESCO) z dyskontem, uwalniając bilans jednostek inicjujących do tworzenia większej liczby umów o poprawę efektywności energetycznej.

Crowdfunding

Finansowanie społecznościowe jest innowacyjną metodą finansowania, zwykle stosowaną przez start-upy lub rozwijające się przedsiębiorstwa jako alternatywny sposób uzyskiwania dostępu do funduszy. Działa poprzez platformy crowdfundingowe, które łączą fundraiserów z publicznością. Istnieją dobre praktyki finansowania społecznościowego na rzecz efektywności energetycznej w całej Europie.

Innowacyjne instrumenty finansowe obejmują działania takie jak⁶:

- udział w funduszach kapitałowych (kapitał podwyższonego ryzyka),
- gwarancje dla lokalnych banków udzielających pożyczek dużej liczbie beneficjentów końcowych, takich jak (MŚP).

Podział ryzyka z instytucjami finansowymi ma na celu zwiększenie inwestycji w duże projekty infrastrukturalne (np. Inicjatywa obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020” lub instrumenty finansowe łączące instrument europejski). Celem jest poprawa realnej gospodarki poprzez zwiększenie dostępu do finansowania dla MŚP i sektora przemysłu wytwarzającego towary i usługi. Instrumenty finansowe mogą czerpać środki z innych publicznych lub prywatnych inwestorów, na przykład sektorów, które osiągają wyższy wzrost gospodarczy lub zajmują się działalnością innowacyjną. UE inwestuje kapitał podwyższonego ryzyka w określone fundusze lub pokrywa ryzyko

⁶ *Ibidem*, s. 8–9.

określonych rodzajów projektów, co spowodowało rozprzestrzenienie się międzynarodowych instytucji finansowych. To innowacyjne narzędzie ma kilka niefinansowych, ale ważnych efektów, takich jak udział dobrych praktyk.

Wykorzystanie międzynarodowych instytucji i oferowanych przez nie instrumentów finansowych można podzielić na trzy grupy: instrumenty polityki wewnętrznej zarządzane przez Komisję Europejską; instrumenty w ramach zarządzania dzielonego kontrolowane przez państwa członkowskie (fundusze strukturalne i Fundusz Spójności); oraz instrumenty finansowe dla działań zewnętrznych. Celem międzynarodowych instytucji finansowych jest ożywienie realnej gospodarki, ponieważ jest ona w stanie zwiększyć dostęp MŚP i przemysłu do finansowania. Zgodnie z definicją Komisji można mówić o innowacyjnych instrumentach finansowych, jeśli różnią się one od samodzielnych dotacji.

Instrumenty finansowe łączą dotacje i pożyczki na ogólny bilans kosztów i korzyści projektów, umożliwiając realizację projektów i sektorowych programów inwestycyjnych, które nie mogłyby zostać zrealizowane w inny sposób. Elementy dotacji zmniejszają całkowity koszt i ryzyko projektów, co z kolei zmniejsza stopy procentowe pobierane od beneficjenta końcowego. Z tego powodu elementy dotacji są szczególnie odpowiednie dla projektów, które mają dodatnie stopy zwrotu gospodarczego i są ważne dla realizacji celów UE, ale nie mogą przyciągnąć finansistów po normalnych stawkach rynkowych – również dlatego, że projekty nie generują wystarczających przychodów na pokrycie odsetek od pożyczki lub, w oparciu o postrzeganie rynku, ryzyko jest zbyt wysokie. Dotacje umożliwiają realizację projektów poprzez instrumenty ograniczające ryzyko. W przypadku inwestycji kapitałowych komponent dotacji międzynarodowych instytucji finansowych, jak również ich silny efekt katalityczny na potencjalnych współinwestorów, służy zwiększeniu ich dźwigni finansowej i efektu mnożnikowego oraz przyciągnięciu większej liczby funduszy na projekty o wysokiej europejskiej wartości dodanej. Innowacyjne instrumenty finansowe mogą również umożliwiać łączenie funduszy dotacyjnych z różnych źródeł (tj. dotacji unijnych i krajowych) oraz łączenie ich z pożyczkami od różnych publicznych i prywatnych instytucji finansowych w celu ułatwienia rozwoju programów na dużą skalę, których jedna instytucja finansowa może nie być w stanie sfinansować i wdrożenia. Szacunki wskazują, że wpływ był znaczny. W obszarze infrastruktury łączne inwestycje wykorzystujące komponenty dotacji UE często były ponad 20 razy większe niż element dotacji. W przypadku bardziej ryzykownych programów badawczo-rozwojowych kwoty lewarowane były 10 razy większe niż element dotacji. A jednak kwota dodatkowego finansowania uruchomionego na rzecz MŚP w ramach funduszy strukturalnych była rozczarowująca (ECA 2012). Ta funkcja projektowania może wymagać reformy.

Oprócz tworzenia efektu dźwigni, praktyka łączenia zasobów z różnych źródeł i pożyczkodawców może skutkować zwiększeniem korzyści skali, a tym samym poprawą skuteczności, wpływu i powtarzalności. W przeciwieństwie do wyłącznego korzystania z dotacji, zwiększone wykorzystanie pożyczek może przyczynić się do zwiększenia

dyscypliny finansowej i własności. Fakt, że beneficjenci muszą spłacać pożyczki i wnieść własne fundusze, również zwiększa stabilność finansową projektów. W projektach, w których ryzyko między sektorem publicznym a prywatnym jest właściwie dzielone, zwiększyła się wydajność (OECD 2008). Korzyści są jednak osłabione, jeśli rozkład ryzyka jest nieprawidłowy, a sektor publiczny przejmuje nadmierną część ryzyka. Dlatego należy zastosować rzetelną analizę ryzyka w celu nałożenia ścisłego ograniczenia odpowiedzialności budżetowej UE. Inwestycje kapitałowe i niektóre dotacje, jeśli są wykorzystywane na przykład jako kapitał podwyższonego ryzyka dla MŚP, mogą generować ponowne przepływy, które w zasadzie mogłyby zostać przekierowane do nowych operacji bez zaangażowania dalszych zasobów, zmniejszając koszty budżetowe UE dla obiektów.

W przypadku województwa lubelskiego, osie RPO zgodne z głównym celem projektu FIRECE dotyczącym MŚP to Oś priorytetowa 4 *Energia przyjazna środowisku* (Działanie 4.2. *Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach*) oraz Oś priorytetowa 5 *Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna* (w szczególności Działanie 5.1. *Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw*). W obydwu Działaniach 4.2. oraz 5.1. RPO LV w okresie 2014–2020 było stosowane jedynie wsparcie dotacyjne.

1.2. Opcje dostępne dla instytucji zarządzających

Poziom krajowy – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (Tabela 1).

Tabela 1. Opcje dostępne dla IZ

Poziom regionalny – Tytuł programu	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego 2014–2020 Oś priorytetowa 4 – <i>Energia przyjazna środowisku</i> (działanie 4.2. <i>Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach</i>) Oś priorytetowa 5 – <i>Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna</i> (w szczególności działanie 5.1. <i>Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw</i>)
Rodzaj programu (np. dotacje, pożyczki, gwarancje itp.)	Dotacje
Źródło finansowania (np. budżet państwa/ regionalny, finansowanie UE, międzynarodowa instytucja finansowa)	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)

c.d. Tabela 1. Opcje dostępne dla IZ

Instytucja finansująca = (Operator programu finansowego)	Urząd Marszałkowski (Departament Zarządzania RPO) Instytucja Zarządzająca: Zarząd województwa lubelskiego Pośrednik: Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości
Budżet	Działanie 4.2.: 39 271 882 EUR Działanie 5.1.: 45 787 659 EUR
Okres programowania	2014–2020
Cel tematyczny (tj. działania kwalifikowane)	Wytwarzanie i dystrybucja energii odnawialnej (OP 4) budowa/ przebudowa infrastruktury wykorzystywanej do produkcji energii odnawialnej inwestycje w budowę i modernizację jednostek produkcji ciepła rozproszona kogeneracjaefektywność energetyczna i wykorzystanie energii odnawialnej w przedsiębiorstwach (OP 5) głęboka termomodernizacja przedsiębiorstw redukcja strat energii, ciepła i wody budowa/ przebudowa instalacji OZE
Sektor/ kwalifikujący się wnioskodawcy (w szczególności, do jakich branż działania są adresowane adresowana)	W przypadku działań 4.2. and 5.1, wsparcie jest adresowane tylko do przedsiębiorstw. Działanie 4.2.: Temat projektu jest kluczowy, tj. Wytwarzanie energii z OZE. Działanie 5.1.: Wsparcie nie może być udzielone w zakresie, w jakim jest wykluczone w art. 1 rozporządzenia 651/2014, art. 3 ust. 3 rozporządzenia 1301/2013 i art. 1 pkt 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013.
Czy program został przewidziany w planie energetycznym, czy został opracowany niezależnie?	Realizacja założeń pakietu klimatyczno-energetycznego na 2020 r. oraz planu strategicznego dla sektorów i obszarów podatnych na zmiany klimatu do 2020 r., perspektywa do 2030 r. (Strategiczny Plan Adaptacji SPA 2020). Program rozwoju energetyki dla województwa lubelskiego zawiera scenariusze rozwoju dla okresu programowania unijnej polityki spójności 2014–2020, a rekomendacje wykorzystano przy opracowaniu regionalnego programu operacyjnego województwa lubelskiego 2014–2020.

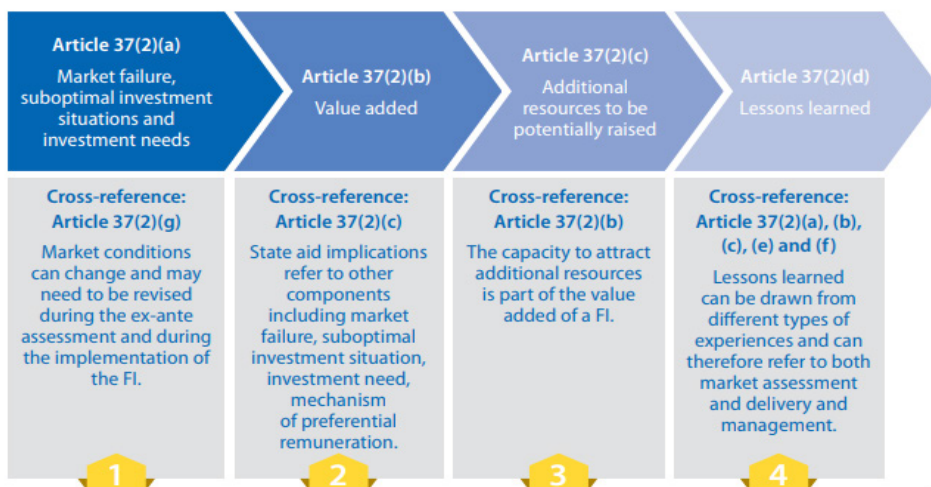
Źródło: Report on public support to industry investment on energy, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE, s. 43–44.

2. ANALIZA EX-ANTE: CEL I UWAGI WSTĘPNE

2.1. Zakres i wartość analizy ex-ante instrumentów finansowych

Projekt FIRECE ma na celu przyczynienie się do osiągnięcia ukierunkowanych wyników regionalnych planów energetycznych poprzez zwiększone wykorzystanie (innowacyjnych) instrumentów finansowych w regionie Europy Środkowej. Szczególny nacisk kładzie się na wsparcie publiczne dla przemysłu w inwestowaniu w efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii.

Wykorzystując plan działania FIRECE (cel projektu O.T1.3 z formularza wniosku FIRECE) i wytyczne (cel projektu O.T1.5 z formularza wniosku FIRECE), przygotowano analizę ex-ante dla województwa lubelskiego. Każdy z partnerów projektu FIRECE przygotowuje własną analizę dotyczącą swojego regionu jako wkład do działania pilotażowego 1 (działanie A.T2.4 z formularza wniosku FIRECE). Analiza koncentruje się na niepowodzeniach rynkowych, wartości dodanej Instrumentów Finansowych (IF) oraz zasobach.



Rysunek 1 – Blok 1: Analiza rynku

Źródło: Methodology for the PA1 addressed to Public Authorities, *dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE*, s. 15.

W ocenie analizy ex-ante instytucje zarządzające (IZ) powinny udowodnić, że planowane FI odpowiada potrzebom rynku i reagują na stwierdzone jego niedoskonałości. Po pomyślnym zakończeniu analizy IZ są w stanie usunąć zasadnicze luki rynkowe i określić priorytety przydziału środków publicznych między programy.

Blok 1 analizy oceny ex-ante składa się z czterech głównych części. Pierwszy koncentruje się na niedoskonałościach rynku i nieoptymalnych sytuacjach inwestycyjnych,

a także na ocenie popytu inwestycyjnego. Druga i trzecia część dotyczy wartości dodanej instrumentu finansowego oraz dodatkowych zasobów publicznych lub prywatnych. Ostatnia część dotyczy wyciągniętych wniosków. Dzięki opracowaniu tej analizy instytucje zarządzające (IZ) zyskują ogólną perspektywę na temat warunków rynkowych, w których instrumenty finansowe będą musiały funkcjonować. Powyższy wykres ilustruje strukturę analizy oceny ex-ante, Blok 1.

Wspomniane wcześniej nieoptymalne sytuacje mogą być zarządzane za pomocą wielu metod, ale najskuteczniejszym sposobem jest wykorzystanie instrumentów finansowych lub dotacji. Analiza wartości dodanej zawiera porównanie planowanych instrumentów finansowych z innymi istniejącymi instrumentami oraz dalszymi możliwościami wsparcia. Dzięki temu zostanie podjęta próba udowodnienia, że planowane instrumenty finansowe mają wyższą wartość dodaną. Po tej analizie wartości dodanej analiza ex-ante powinna uzasadnić, że planowane instrumenty finansowe są najlepszym rozwiązaniem i są lepiej dopasowane do potrzeb rynku niż istniejące.

Oczekiwania co do instrumentów finansowych, z których jeden jest w stanie przyciągnąć prywatnych inwestorów i fundusze publiczne, co jest szczególnie istotne z powodu ograniczeń budżetowych lub gdy wielkość prywatnych inwestycji nie jest wystarczająco duża, ponieważ inwestorzy nie są pewni rynku i wolą podział ryzyka. Po analizie ex-ante są w stanie zdefiniować planowaną strukturę finansowania instrumentów finansowych.

2.2. Uwagi wstępne

Celem głównym badania była ocena wiarygodnych przesłanek dla procesu podejmowania decyzji przez instytucje zarządzające (IZ). Celem analizy ex-ante jest wykazanie, że planowane instrumenty finansowe spełnią potrzeby rynku i zareagują na zweryfikowane niedoskonałości rynku. Po pomyślnym zakończeniu analizy ex-ante IZ będą w stanie wskazać kluczowe luki rynkowe i określić priorytety przydziału środków publicznych między programami.

W opracowaniu wykorzystano instrumentarium metodologiczne obejmujące zarówno metody jakościowe (wywiady), jak i metody ilościowe (badania desk research). Wykorzystano badania prowadzone na reprezentatywnej próbie przedsiębiorstw z sektora MŚP z terenu województwa lubelskiego. Badaniami objęto także, m.in. przedstawicieli IZ RPO WL 2014–2020 województwa lubelskiego, przedstawicieli Departamentu Środowiska i Zasobów Naturalnych UM WL, przedstawicieli Departamentu Strategii i Rozwoju UM WL, przedstawicieli Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości, przedstawicieli Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie, ostatecznych odbiorców wsparcia, pracowników naukowych, a także pośredników finansowych (patrz Tabela 2).

Tabela 2. Techniki badawcze zastosowane w opracowaniu

Lp.	Technika badawcza	Charakterystyka
1.	Analiza danych zastanych (badania desk research)	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentacja strategiczna w zakresie dotyczącym instrumentów finansowych. • Dokumentacja programowa, konkursowa i projektowa, dotycząca działalności, wyboru i funkcjonowania pośredników finansowych. • Dokumentacja sprawozdawcza – sprawozdania z działalności WFOŚiGW w Lublinie za lata 2014–2018 ogólnodostępne na stronie: http://www.wfos.lublin.pl/sprawozdania-z-dzialalnosci.html. • Opracowania i analizy w związku z analizą ex-ante z obszaru województwa lubelskiego oraz ogólnopolskie. • Opracowania fi-compass, dyrektywy UE i inne akty prawne dotyczące efektywności energetycznej oraz OZE. • Opracowania GUS w zakresie efektywności energetycznej MŚP oraz OZE.
2.	Badania ilościowe	Reprezentatywna próba małych i średnich przedsiębiorstw z terenu województwa lubelskiego
3.	Indywidualne wywiady pogłębione	<ul style="list-style-type: none"> • Wywiady w ramach perspektywy 2014–2020 z naciskiem na Oś priorytetową 4 (Działanie 4.2. <i>Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach</i>) oraz Oś priorytetową 5 (Działanie 5.1. <i>Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw</i>) z przedstawicielami: <ul style="list-style-type: none"> • Instytucji zarządzających: (IZ RPO WL, BOŚ, LAWP, Departamentu Środowiska i Zasobów Naturalnych UM WL) • Pośrednicy finansowi (w perspektywie RPO WL 2014–2020) • Pośrednicy finansowi (potencjalni) • Eksperti naukowci: Politechnika Lubelska, UMCS, UP • Innymi instytucjami.
4.	Panel ekspercki	Panel z udziałem IZ RPO WL 2014–2020 województwa lubelskiego, przedstawicieli Departamentu Środowiska i Zasobów Naturalnych UM WL, przedstawicieli Departamentu Strategii i Rozwoju UM WL, przedstawicieli Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości, przedstawicieli Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie.

Źródło: opracowanie własne.

3. ANALIZA NIEDOSKONAŁOŚCI RYNKU, NIEOPTYMALNYCH SYTUACJI INWESTYCYJNYCH I POTRZEB INWESTYCYJNYCH

Pojęcie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku odnosi się do wadliwie funkcjonujących elementów rynku, w przypadku projektu FIRECE odnoszących się do finansowania efektywności energetycznej w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Wadliwie funkcjonujące elementy mogą determinować nieefektywną alokację zasobów i wiązać się z niedostateczną lub nadprodukcją usług energetycznych. Rodzaje niedoskonałości rynku, które zazwyczaj wpływają na gospodarkę niskoemisyjną, zostały podzielone na trzy następujące kategorie:

- strukturalne niepowodzenia makroekonomiczne,
- niepowodzenia rynkowe po stronie popytu,
- niedoskonałości rynku po stronie podaży.

Poniżej zostały przeanalizowane błędy rynkowe dla województwa lubelskiego. Okres analizy obejmował miesiące czerwiec–październik 2019 r. W analizie został wykorzystany kwestionariusz Market failures (A.T2.1) z naniesionymi uwagami dla województwa lubelskiego, będący załącznikiem do niniejszego opracowania.

3.1. Identyfikacja istniejących problemów rynkowych

3.1.1. Strukturalne niepowodzenia makroekonomiczne

a) Negatywne efekty zewnętrzne

Koszt ponoszony przez stronę trzecią w wyniku transakcji gospodarczej to efekt zewnętrzny, ponieważ podmioty biorące udział w transakcji gospodarczej nie internalizują wszystkich kosztów. Przykładem mogą być koszty ponoszone wspólnie za konsekwencje dla środowiska i zdrowia ze względu na wykorzystanie źródeł kopalnych, które mają odzwierciedlenie w poziomie opodatkowania przedsiębiorstw i nie pozwalają na prawidłową ocenę ekonomiczną inwestycji.

b) Brak odpowiednich ram regulacyjnych

Dostosowanie do ram regulacyjnych w celu lepszego wsparcia innowacji na rynku kapitałowym, zapewnienie, że ocena ryzyka i powiązane wymogi kapitałowe dla długoterminowych inwestycji w efektywność energetyczną prawidłowo odzwierciedlają ich ryzyko i rozwijają potencjał rynkowy w kierunku bardziej innowacyjnych źródeł finansowania przedsięwzięć w zakresie efektywności energetycznej.

3.1.2. Niepowodzenia rynkowe po stronie popytu

a) Asymetryczne i niedoskonałe informacje

Niedoskonałe informacje są problematyczne, gdy sponsor projektu nie rozumie potencjału oszczędności energii lub generowania zasobów energetycznych. Co więcej, nawet jeśli sponsor projektu rozumie potencjał w zakresie efektywności energetycznej, często napotyka na konkurencyjne priorytety lub potrzebę działania w zakresie podstawowej działalności, która wyczerpuje dostępne zasoby finansowe.

Institucje zarządzające (IZ) powinny określić wielkość działań marketingowych i rozwojowych projektów, obecnie wspieranych na rynku oraz skonsultować z zainteresowanymi stronami z sektora publicznego i prywatnego, czy działania są wystarczające.

b) Wielkość projektów i koszty transakcyjne

Jednym z głównych problemów funduszy szukających inwestycji w efektywność energetyczną i źródła odnawialne jest często mniejszy rozmiar projektów oraz stosunkowo wysokie koszty transakcyjne potrzebne do ich wprowadzenia na rynek: pokonanie tego niepowodzenia wymaga standardowych umów lub możliwości połączenia wielu projektów o różnych profilach ryzyka i wymiarach, aby stworzyć atrakcyjną perspektywę finansową. Takie podejście może wymagać znacznego finansowania pomocy technicznej. Ponadto wysokie koszty transakcji mogą być spowodowane długimi procedurami administracyjnymi wymaganymi do zatwierdzenia projektu.

c) Brak gotowych projektów inwestycyjnych

Nawet jeśli istnieje dostęp do finansowania, istnieją trudności w przygotowaniu projektów bankowych, ze względu na brak informacji lub nieodpowiednie przygotowanie techniczno-organizacyjne:

- Korzyści mają formę oszczędności, a nie przychodów, co utrudnia zabezpieczenie przepływów pieniężnych.
- Oszczędności mogą być trudne do zmierzenia ze względu na problemy pomiaru oraz wpływ zmiennych, takich jak pogoda czy zmiany wzorców użytkowania.
- Niewielka standaryzacja w opracowywaniu i dokumentowaniu projektów.
- Projekty są często częścią większych projektów o innych celach, np. modernizacja budynku.
- Aktywa związane z efektywnością energetyczną są zwykle wbudowane w budynki i procesy, co stwarza trudności dla modeli finansowania aktywów.
- Podzielona zachęta w przypadku inwestycji w efektywność energetyczną w nieruchomościach komercyjnych – najemca korzysta z oszczędności energii, podczas gdy właściciel dokonuje inwestycji.

d) Problemy wiarygodności banków

Wskaźnik dźwigni finansowej, rozumiany jako stosunek zadłużenia do kapitału własnego może być uważany za zbyt wysoki.

3.1.3. Niepowodzenia rynkowe po stronie podaży

a) Brak dostępu do odpowiedniego finansowania

Wysokie ryzyko projektów, rynki kapitałowe nie są wykorzystywane do inwestowania w poprawę efektywności energetycznej, co skutkuje tym, że nie są w stanie dokładnie przypisać ceny ryzyka poszczególnym inwestycjom.

Kolejnym problemem jest potencjalny brak finansowania, zwłaszcza dla MŚP i nowych przedsiębiorstw. Inwestycje w efektywność energetyczną są rozpatrywane na poziomie ryzyka, który wymaga wysokich poziomów stóp procentowych lub wysokiego poziomu finansowania subsydiowanego.

b) Brak doświadczenia w łańcuchu dostaw

Firmy usług energetycznych (ESCO) są bardzo ważne we wdrażaniu projektów efektywności energetycznej w całej UE. ESCO potrzebują silnych ram prawnych, w tym ram zamówień publicznych, niektórych zachęt podatkowych, technicznych i praktycznych doświadczeń w korzystaniu z EPC, zdolności do organizowania i zarządzania finansami oraz wystarczająco rozwiniętych projektów: warunki te nie występują jednolicie w całej Europie.

Inne problemy znajdują się w dalszej części łańcucha dostaw w odniesieniu do wykonawców, którzy podejmują prace modernizacyjne: w wielu krajach brakuje wykwalifikowanych pracowników, co może być dotkliwym problemem rynkowym.

c) Nieoptymalne sytuacje inwestycyjne

Projekt może mieć dodatnią IRR (wewnętrzna stopa zwrotu), ale może nie być atrakcyjny dla prywatnego finansowania ze względu na wiele czynników, w tym:

- wysoką percepcję ryzyka,
- nieznaną klasę aktywów,
- długi termin zapadalności lub niższa wewnętrzna stopa zwrotu niż uznana za atrakcyjną.

Element dotacji w instrumencie finansowym (IF) może zapewnić lub znacznie zwiększyć atrakcyjność tych inwestycji.

d) Luka inwestycyjna

Istnieje różnica między popytem na inwestycje w efektywność energetyczną a celami regionalnego planu energetycznego. Możliwość obliczenia luki inwestycyjnej jako różnicy między poziomem inwestycji wymaganych do osiągnięcia celu a obecnym poziomem (wykorzystanie analizy jakościowej i ilościowej typologii projektów, dostępnego finansowania i doświadczenia, aby określić rodzaje inwestycji, które mogą być odpowiednie dla IF). Oszacowanie luki inwestycyjnej w priorytetach Programu poprzez obliczenie różnicy między kwotą do tej pory zainwestowaną a oszacowaniem kwoty potrzebnej do osiągnięcia określonych celów.

3.2. Ustalenie dowodów nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku i nieoptymalnych sytuacji inwestycyjnych

3.2.1. Strukturalne niepowodzenia makroekonomiczne

Do najważniejszych dokumentów definiujących obecną politykę efektywności energetycznej w Polsce należą:

- Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku,
- Ustawa o odnawialnych źródłach energii z dnia 20/02/2015 (Dz.U. 2015, poz. 478), Ustawa z 20/05/2016 (Dz.U. 2016, poz. 831), z nowelizacją z dnia 19/07/2019,
- Krajowe Plany Działań (KPD) dotyczące efektywności energetycznej (1, 2, 3, 4 KPD odpowiednio z lat 2007, 2012, 2014, 2017), do których opracowywania obligowały dyrektywy 2006/32/WE oraz 2012/27/UE.

W przyjętym w 2018 r., a przygotowanym w 2017, Czwartym Planie Działań (4 KPD) dotyczącym efektywności energetycznej, podsumowano osiągnięte cele poprawy efektywności energetycznej, przedstawiono cele na rok 2020 oraz uaktualniono działania i środki przedsięwzięte oraz planowane dla ich osiągnięcia. W odniesieniu do regulacji prawnych, uchwalona została w 2011 r. ustawa o efektywności energetycznej (Dz.U. 2011 Nr 94, poz. 551), której celem był rozwój mechanizmów stymulujących poprawę efektywności energetycznej. Ustawa przede wszystkim wprowadziła obowiązek pozyskania odpowiedniej ilości świadectw efektywności energetycznej, tzw. białych certyfikatów, przez przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawę z 2011 r. zastąpiła nowa ustawa o efektywności energetycznej z dnia 20/05/2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 831) mająca na celu dalszą poprawę efektywności energetycznej polskiej gospodarki oraz zapewnienie realizacji krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej. Ustawa wprowadziła regulację, zgodnie z którą jednostka sektora publicznego może realizować i finansować przedsięwzięcia na podstawie umowy o poprawę efektywności energetycznej. Wszystkie polskie organy władzy publicznej mają obowiązek zakupu efektywnych energetycznie produktów i usług. Muszą kupować lub wynajmować efektywnie energetycznie budynki oraz wypełnić zalecenia dotyczące efektywności energetycznej w budynkach modernizowanych i przebudowywanych, należących do Skarbu Państwa.

W dniu 29/08/2019 weszła w życie ustawa z 19/07/2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, która daje podstawę do tegorocznych aukcji dla OZE, zawiera też nowe rozwiązania dla spółdzielni energetycznych i prosumentów, m.in. rozszerzenie definicji prosumenta. Celem zmian jest realizacja dodatkowych działań zmierzających do osiągnięcia celu 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto do 2020 r., zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego oraz umożliwienie przeprowadzenia aukcji na zakup energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii (OZE), będącej przedmiotem sprzedaży w au-

kcjach w 2019 r. Status prosumenta będą mogli otrzymać mali i średni przedsiębiorcy, którzy nie są „zawodowymi” producentami energii – wytwarzanie energii elektrycznej nie stanowi przedmiotu ich przeważającej działalności gospodarczej. Nowe przepisy rozszerzają definicję prosumenta, który teraz będzie mógł nie tylko wytwarzać energię i sprzedawać ją sprzedawcy zobowiązanemu na określonych warunkach, ale np. także dowolnemu innemu sprzedawcy na warunkach z nim uzgodnionych. Niektóre przepisy nowelizacji wchodzi w życie później. Od dnia 01/01/2020 zaczną obowiązywać zmiany w definicjach m.in. biogazu, czy też zapisy w maksymalnym dopuszczalnym wieku instalacji, które po raz pierwszy wytworzą energię.

Źródła finansowania działań służących poprawie energetycznej:

- Źródłem finansowania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej są Regionalne Programy Operacyjne (RPO). Zgodnie z Umową Partnerstwa na 16 regionalnych programów w latach 2014–2020 jest przeznaczonych 60% funduszy strukturalnych (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny). Każde z województw dysponuje pewną częścią wszystkich dostępnych w programie środków finansowych i opracowuje swój RPO. W przypadku wybranych RPO na podstawie przeprowadzonych analiz ex-ante wsparcie w ramach szeroko pojętej efektywności energetycznej jest dostępne w ramach instrumentów finansowych. Beneficjenci, typ przedsięwzięcia oraz sposób finansowania ustalany jest indywidualnie dla każdego województwa, jednak w ramach określonych celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych.
- Energia Plus Program Priorytetowy (horyzontalny) – celem programu jest zmniejszenie negatywnego oddziaływania przedsiębiorstw na środowisko, w tym poprawa jakości powietrza, poprzez wsparcie przedsięwzięć inwestycyjnych. Działania zgodne z „Obwieszczeniem Ministra Energii z dnia 23/11/2016 w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej” mające na celu poprawę efektywności energetycznej, a także zmierzające ku temu zmiany technologiczne w istniejących obiektach, instalacjach i urządzeniach technicznych Beneficjenci to przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 06/03/2018 Prawo przedsiębiorców wykonujący działalność gospodarczą. Program jest realizowany w latach 2019–2025.
- Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki: Część 4) EWE Efektywność Energetyczna w Przedsiębiorstwach. Nabór wniosków został przedłużony do 28/12/2018. Beneficjenci to przedsiębiorcy w rozumieniu obowiązującej ustawy z dnia 02/07/2004 o swobodzie działalności gospodarczej, prowadzący działalność gospodarczą w formie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 551 obowiązującej ustawy z dnia 23/04/1964 Kodeks Cywilny. Program jest realizowany w latach 2017–2023.
- Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE. Projekt finansowany jest w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020 w ramach I Osi Priorytetowej „Zmniejszenie emisyjności gospodarki”.

W przypadku województwa lubelskiego, osie RPO zgodne z głównym celem projektu FIRECE dotyczącym MŚP to Oś priorytetowa 4 *Energia przyjazna środowisku* (Działanie 4.2. *Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach*) oraz Oś priorytetowa 5 *Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna* (w szczególności Działanie 5.1. *Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw*). W obydwu działaniach 4.2. oraz 5.1. RPO LV w okresie 2014–2020 było stosowane wsparcie dotacyjne.

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

Działanie w zakresie poprawy efektywności energetycznej w ramach działania 4.2. (Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach) charakteryzują:

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

Działanie w zakresie poprawy efektywności energetycznej w ramach działań 5.1. (*Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw*). Celem Działania jest osiągnięcie wysokiej efektywności energetycznej przedsiębiorstw poprzez realizację wielokierunkowych i kompleksowych zadań w różnych dziedzinach, tj. ogrzewanie, wentylacja, chłodzenie, przygotowanie ciepłej wody i oświetlenie pomieszczeń; jak również szersze wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych) charakteryzują:

- niski poziom rentowności projektów (długi okres zwrotu z inwestycji),
- silna zależność od zmian rynkowych,
- trudności związane z systemem wdrożenia instrumentu finansowego, wymagającego tworzenia dodatkowych zachęt.

3.2.2. Niepowodzenia rynkowe po stronie popytu

W okresie ostatnich pięciu latach, w województwie lubelskim wsparcia zewnętrznego potrzebowało do sfinansowania swojej działalności ponad 2/3 przedsiębiorstw (65%). Najczęściej ubiegano się o kredyt (42%), leasing (36%), i/ lub dotację (28%). Mniejsze znaczenie miały jak dotychczas pożyczka (12%), marginalną rolę pełni wkład kapitałowy (stosowany przez zaledwie 3,4% firm). Prawie 1/3 ogółu przedsiębiorstw (31%) podejmując starania o pozyskanie wsparcia zewnętrznego ograniczała się do jednego źródła, 17% – do dwóch, 13% – do trzech, a 4% – do przynajmniej czterech

z pięciu wymienionych w badaniu. Dywersyfikacja jest więc znaczna, co wskazuje na potrzebę utrzymania zróżnicowanych form wsparcia finansowego w kolejnej perspektywie finansowej.

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

Okolo 60% podmiotów ubiegało się o kredyt, pożyczkę w wysokości poniżej 250 tys. PLN, dla leasingu analogiczny odsetek sięga 70%. W przypadku dotacji najczęstsza kwota oscylowała między 100 tys. a 1 mln PLN (42% podmiotów). Warto też zaznaczyć, że kwota przekraczająca najwyższy badany próg – 4 mln PLN, wnioskowana była przez 8–9% potencjalnych pożyczko- i kredytobiorców, w przypadku dotacji analogiczny odsetek sięgał prawie 7%, podczas gdy wśród leasingobiorców nie było żadnej takiej transakcji.

W przypadku obu najbardziej popularnych typów komercyjnych środków zwrotnych wyraźne jest zróżnicowanie zapotrzebowania na kapitał przedsiębiorstw o różnej wielkości – połowa średnich firm ubiegała się o kredyt o wartości minimum 1,7 mln PLN, podczas gdy dla małych firm było to nie mniej niż 384 tys. PLN, a dla mikro – nie mniej niż 100 tys. PLN 1/4 średnich firm ubiegała się o kredyt o wartości powyżej 4 mln PLN, kolejne 8% – między 2 a 4 mln PLN. W mikro i małych przedsiębiorstwach analogiczne odsetki są znacznie niższe – łącznie dla obu przedziałów było to, odpowiednio, ok. 3% i 11%. Podmioty te interesowały się także wysokimi kredytami. Aż 27% mikroprzedsiębiorstw ubiegało się o kwotę kredytu nie większą niż 50 tys. PLN, w przypadku średnich przedsiębiorstw nie było takich sytuacji. W przypadku mikroprzedsiębiorstw

największa polaryzacja podmiotów miała miejsce: dla kredytu i leasingu w przedziale do 250 tys. PLN (odpowiednio, 73% i aż 90%). Zaś dla małych firm – dla kredytu ma to miejsce w przedziale od 100 tys. do 1 mln PLN (54%), a dla leasingu – między 50 a 500 tys. PLN (77% podmiotów). Polaryzacja średnich firm jest znacznie mniejsza – prawie 70% z nich ubiegało się o leasing w wysokości między 100 tys. a 1 mln z PLN a 40% – o kredyt w wysokości 100 tys. – 1 mln PLN

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

Kredyt, jaki został przyznany przedsiębiorstwom, przeważnie miał charakter kredytu obrotowego (niezależnie od wielkości zatrudnienia, dotyczy to mniej więcej połowy firm korzystających z kredytu – 46% mikro i 54% pozostałych). Kredyt pozyskany przez ok. 34% przedsiębiorstw był kredytem inwestycyjnym, przy czym nieco częściej korzystały z niego małe i średnie firmy (odpowiednio 39% i 44%) niż zatrudniające poniżej 10 pracowników (26%). Również 34% podmiotów (31% mikro, 37% małych i 38% średnich) korzystało z kredytu w rachunku bieżącym. Pożyczka równie często miała cel obrotowy i inwestycyjny (44%). Spośród tych mikroprzedsiębiorstw, którym udzielono pożyczki, z pożyczki inwestycyjnej korzystało 30% (w przypadku małych i średnich firm analogiczny odsetek sięgał ok. 50%), natomiast z pożyczki na bieżącą działalność mikroprzedsiębiorstwa korzystały najczęściej (57% wobec 42% średnich i 27% małych).

Leasing był zdecydowanie najważniejszym źródłem finansowania zakupu środków transportu – samochodu osobowego lub samochodu dostawczego/ ciężarowego lub autobusu (ok. 45% ubiegających się o leasing, 17% ogółu przedsiębiorstw). 11% ubiegających się o leasing chciało sfinansować zakup maszyn budowlanych lub rolniczych, 22% – innych maszyn lub urządzeń, 1,6% – sprzętu medycznego, 1,5% – sprzętu komputerowego i/ lub urządzeń biurowych, 1% – sprzętu laboratoryjnego, pojedyncze osoby wskazywały na meble, specjalistyczny sprzęt pomiarowy, halę usługową, wyposażenie sklepów. Prawie 3/4 ubiegających się o kredyt lub pożyczkę (co stanowi 32% ogółu przedsiębiorstw) zdecydowało się na takie działanie z uwagi na brak wystarczających środków finansowych. Wśród ubiegających się o kredyt, odsetek ten jest analogiczny dla mikro (71%), małych (72%) i średnich (75%) przedsiębiorstw.

„Typowy” podmiot, którego dotyka luka finansowania, to przedsiębiorstwo rozpoczynające swoją działalność, ograniczając ją lokalnie lub regionalnie, o niskim zysku, a także o niskiej innowacyjności i malejącym potencjale do zaciągania zobowiązań. Na tle tych czynników mniejsze znaczenie odgrywają choćby wielkość zatrudnienia, obro-

ty, forma prawna, a także sytuacja ekonomiczno-finansowa mierzona płynnością finansową, rentownością sprzedaży, poziomem zadłużenia.

W kontekście wymogów Dyrektywy UE dotyczącej efektywności energetycznej, obowiązkowe stały się również audyty energetyczne dla dużych przedsiębiorstw. Bazując na uzyskanych wynikach badań desk research można zaobserwować, iż w latach 2007–2012, prawie 90% przebadanych projektów poprawy efektywności energetycznej zrealizowanych w przedsiębiorstwach, nie posiadało wykonanych przed i po inwestycji audytów energetycznych bądź audytów efektywności energetycznej.

W związku z powyższą obserwacją, w kontekście wymogów dotyczących audytów efektywności energetycznej oraz obowiązku wyliczania oszczędności energii w zrealizowanych przedsięwzięciach konieczne jest zbudowanie systemu zachęt do stosowania ww. audytów. Aktualnie funkcjonujące zachęty w postaci dotacji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOSiGW) mogą wypełnić tę lukę, natomiast pozostawiają ryzyko braku ustandaryzowanych metodologii kalkulacji i rekomendacji, szczególnie w przypadku, kiedy legislator nie zapewni dostępności systemów certyfikacji i kwalifikacji dla dostawców usług energetycznych oraz audytów efektywności energetycznej w stosownych rozporządzeniach.

Przeprowadzanie audytów energetycznych w przedsiębiorstwach stanowi podstawę do określenia potencjału poprawy efektywności energetycznej oraz wyboru najbardziej korzystnych (pod kątem energetycznym i ekonomicznym) rozwiązań (w tym wdrożenie systemów zarządzania energią oraz realizację inwestycji w poprawę efektywności energetycznej). Przeprowadzane w poprzedniej perspektywie finansowania audyty efektywności energetycznej celem uzyskania świadectwa energetycznego budynku, miały na celu uzyskanie finansowania. Ważną zmianą w przepisach, które weszły w życie wraz z nowelizacją Ustawy o efektywności energetycznej (czyli 01/10/2016) jest obowiązek wykonywania audytów energetycznych dla dużych przedsiębiorstw obejmujących minimum 90% zużycia energii (wszystkich nośników), w tym przez transport. Dzięki przeprowadzeniu audytu energetycznego przedsiębiorstwo zyskuje informację o możliwościach oszczędności energii. Wyniki audytu są wykorzystywane do analiz oraz kontroli. Raport z wykonanego audytu energetycznego może zostać objęty kontrolą prezesa Urzędu Regulacji Energii (URE). Według dyrektywy 2012/27/UE – „Kryteria minimalne dotyczące audytów energetycznych w tym audytów przeprowadzonych w ramach systemów zarządzania energią” oraz art. 37. ustawy o efektywności energetycznej z dnia 20/05/2016 r. – audyty energetyczne opierają się na następujących wytycznych:

- audyt należy przeprowadzać na podstawie aktualnych, reprezentatywnych, mierzonych i możliwych do zidentyfikowania danych dotyczących zużycia energii oraz, w przypadku energii elektrycznej, zapotrzebowania na moc;
- audyt zawiera szczegółowy przegląd zużycia energii w budynkach lub zespołach budynków, w instalacjach przemysłowych oraz w transporcie, odpowiadających łącznie za co najmniej 90% całkowitego zużycia energii przez to przedsiębiorstwo;

- audyt powinien opierać się, o ile to możliwe, na analizie kosztowej cyklu życia budynku lub zespołu budynków oraz instalacji przemysłowych, a nie na okresie zwrotu nakładów, tak aby uwzględnić oszczędności energii w dłuższym okresie, wartości rezydualne inwestycji długoterminowych oraz stopy dyskonta.

3.2.3. Niepowodzenia rynkowe po stronie podaży

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi metodologii oceny ex-ante instrumentów finansowych kluczowa w diagnozie jest analiza luki między podażą a popytem oraz identyfikacja przypadków suboptymalnego poziomu inwestycji. Dzięki temu możliwe będzie oszacowanie luki finansowej. W dokumentach metodologicznych podkreśla się, iż analiza luki między podażą a popytem jest sporym wyzwaniem z uwagi na brak wystarczających danych niezbędnych do oszacowania tej luki. Dane te dotyczą m.in. takich zagadnień jak skala odrzuconych aplikacji podmiotów ubiegających się o finansowanie czy odsetek podmiotów nieaplikujących o finansowanie na skutek przekonania o braku szans na otrzymanie wsparcia. Dane te zostały zebrane w drodze badań desk research oraz empirycznych wśród przedstawicieli strony popytowej, czyli potencjalnych beneficjentów stanowiących przedmiot analizy priorytetów inwestycyjnych. Uwzględniona została kwestia powodów nieprzyznania dofinansowania podmiotom ubiegającym się o wsparcie, jak słusznie bowiem zauważono w wytycznych dotyczących metodologii ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych, określony odsetek odmów udzielania wsparcia nie może być traktowany jako zawodność rynku i zaliczany do luki między podażą a popytem z uwagi na fakt, iż instrumenty finansowe nie powinny wspierać wszystkich projektów, a tylko projekty o wysokiej jakości. Dzięki presji ustawodawstwa europejskiego oraz pojawieniu się nowych wymogów, polegających na zaostrzeniu standardów dotyczących parametrów technicznych urządzeń i budynków, zmienił się znacząco sposób wydatkowania środków unijnych.

Luka finansowa została oszacowana i przeanalizowana w oparciu o trzy metody: badanie statystyki GUS, model AFN dla popytu kapitałowego oraz badanie przeprowadzone wśród przedsiębiorstw województwa lubelskiego. W świetle wyników dwóch pomiarów (dane GUS i model AFN) przyjęto, że roczna luka finansowa dla przedsiębiorstw województwa lubelskiego kształtuje się na poziomie ok. 300 mln PLN.

Na podstawie danych o nakładach na innowacje dokonywanych przez przedsiębiorstwa przemysłowe województwa lubelskiego (GUS) oszacowano także lukę finansowania długu innowacyjnych przedsiębiorstw, w tym lukę finansowania zewnętrznego podmiotów prowadzących działalność B+R w województwie lubelskim, którą oszacowano na 42 mln PLN na rok.

Na podstawie badań luka w finansowaniu MŚP została scharakteryzowana także jakościowo. W ciągu ostatnich pięciu lat w województwie lubelskim ponad 2/3 przedsiębiorstw potrzebowało zewnętrznego wsparcia do działania. Najczęściej ubiegali się o pożyczki (42%), leasing (36%) i/ lub dotacje (28%). Popyt na kapitał zewnętrzny zgłaszają głównie średnie przedsiębiorstwa (80%) i małe (77%). Wydaje się znaczące, że

prawie 3/4 osób ubiegających się o pożyczkę (reprezentujących 32% wszystkich przedsiębiorstw) zdecydowało się to zrobić z powodu braku wystarczających środków.

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

3.3. Ocena niedoskonałości rynku: dwa praktyczne przykłady

3.3.1. Źródła finansowania działalności w zakresie poprawy energetycznej MŚP

Źródła finansowania działalności przedsiębiorstw w województwie lubelskim w ostatnich trzech latach: zwykle większość przedsiębiorstw (85%) wykorzystywało m.in. środki własne przedsiębiorstwa (dla średnich przedsiębiorstw odsetek ten sięgał nawet 91%), pewna ich część – 37% (w tym głównie mikro – 44%) korzystała również ze środków własnych właściciela firmy. Występuje duże podobieństwo mikro i małych przedsiębiorstw w tym zakresie. Spośród źródeł finansowania zewnętrznego, podobnie jak w dłuższym okresie, największe znaczenie miały kredyt (33%) i leasing (25%). W tym przypadku większe podobieństwo wykazują firmy małe i średnie, a znacznie rzadziej po tego typu środki sięgały mikropodmioty. Z dotacji ze środków unijnych w ostatnich trzech latach korzystało 15% przedsiębiorstw (ale aż 26% średnich), a 12% – w podobnym stopniu mikro, małe i średnie – z pożyczki z sektora bankowego. Około 6% przedsiębiorstw, przede wszystkim mikro (10%), korzystało też z pożyczki od rodziny lub znajomych. Z dotacji z innych źródeł niż unijne oraz z pożyczki spoza sektora bankowego korzystały przede wszystkim średnie firmy (odpowiednio, 14% i 10%). Również wkład kapitałowy relatywnie najczęściej wykorzystywany był przez średnie firmy, jednak i w ich przypadku stanowi on marginalne na tle innych źródło finansowania działalności. Pojedyncze osoby wskazywały także na budżet państwa i samorządowy, darowizny, kredyt kupiecki, NFZ, refundację składek ZUS, wsparcie Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Żadne z badanych przedsiębiorstw nie dokonało emisji akcji lub obligacji.

3.3.2. Dostępność źródeł finansowania i brak poszukiwania komercyjnych funduszy

Dostępność poszczególnych źródeł finansowania zewnętrznego jest zróżnicowana. Kredytu nie uzyskało – pomimo starań – 8% przedsiębiorstw, pożyczki – znacznie więcej (15%), leasingu – 5% ubiegających się. Decyzja odmowna zdecydowanie częściej

miała miejsce w przypadku dotacji oraz wkładu kapitałowego – dotyczyło to, odpowiednio, 22% i 36% ubiegających się o takie finansowanie.

Dostęp do kredytu i leasingu jest tym lepszy, im większe przedsiębiorstwo, zaś do dotacji – w przypadku mikroprzedsiębiorstw jest zdecydowanie niższy niż dla małych i średnich firm. Jeśli chodzi o pożyczkę, decyzję odmowną najczęściej dostawały małe przedsiębiorstwa.

Większość przedsiębiorstw uzyskało wsparcie w oczekiwanej wysokości – inaczej było w przypadku 5% potencjalnych kredytobiorców (zwykle obniżano wnioskowaną kwotę aż 20–50%), w przypadku 5% pożyczkobiorców (redukcja sięgała 30–60%), 5% leasingobiorców, 4% ubiegających się o dotację (redukcja rzędu 20–50%) oraz 6% wnioskujących o wkład kapitałowy (redukcja 40%). Kredyt i pożyczka, których nie udało się pozyskać, częściej miały być przeznaczone na cele obrotowe niż inwestycyjne, znacznie rzadziej miał to być kredyt w rachunku bieżącym. Uzasadnienie decyzji odmownej było przedstawiane wnioskodawcy jedynie w przypadku kredytu. Wyniki badania wskazują, że MŚP w województwie lubelskim, podobnie jak w całym kraju, mają największy problem z zapewnieniem wystarczającego zabezpieczenia. Problem z brakiem zabezpieczenia w szczególności dotyczy mikro i małych przedsiębiorstw.

Główne powody nieuzyskania środków zwrotnych ze źródeł komercyjnych:

kredyt:

- brak/ niewystarczające zabezpieczenie (0,6% ogółu przedsiębiorstw),
- brak perspektyw rynkowych, zbyt duża skala inwestycji, ujemny wynik działalności (po 0,2% ogółu przedsiębiorstw).

pożyczka:

- brak/ niewystarczające zabezpieczenie (0,2% ogółu przedsiębiorstw),
- ujemny wynik działalności (0,2% ogółu przedsiębiorstw).

leasing:

- rezygnacja właściciela (0,2% ogółu).

Niemniej jednak w skali kraju brak odpowiedniego zabezpieczenia również stanowił zasadniczy powód nieprzyznania środków zwrotnych (a konkretnie kredytu). Jako bariery wymieniano: brak wiarygodności z uwagi na wcześniejsze wyniki finansowe, zbyt krótki okres prowadzenia działalności oraz – charakterystyczne produktom innowacyjnym – trudności (po stronie instytucji finansowej) w ocenie perspektyw rynkowych produktu będącego przedmiotem prac badawczo-rozwojowych.

Kolejne przyczyny braku ubiegania się o komercyjne środki zwrotne wynikają zarówno z uwarunkowań subiektywnych (niechęć do ryzyka, przekonanie, że ryzyko związane z wykorzystaniem komercyjnych środków zwrotnych jest zbyt duże – 9%, wyraźnie częściej dotyczy to mikroprzedsiębiorstw – 12%). Bariery zaciągania kredytów, pożyczek, leasingu tkwią też w systemie ich udzielenia – przedstawiciele zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw w analogicznym stopniu (4–5%) uważają, że oprocentowanie

oraz wymagania dotyczące zabezpieczenia są zbyt wysokie, a procedury – zbyt skomplikowane (w przypadku średnich firm opinia taka pojawiała się znacznie rzadziej – 1–2%). Wyraźnie widać, że stworzenie bardziej preferencyjnych i klarownych zasad finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw powinno przyczynić się do wzrostu ich zainteresowania komercyjnymi środkami zrotnymi. Znaczące jest również to, że 3% przedstawicieli kadry zarządzającej MŚP (w tym 4% mikro) jest przekonanych, że i tak nie uzyskają kredytu, pożyczki czy leasingu, 2% uważa, że takie firmy jak ich, są dyskryminowane przez banki, 2% powstrzymuje brak zdolności finansowych do spłaty rat. W przypadku średnich przedsiębiorstw polaryzacja odpowiedzi jest znaczna – większość z nich wskazywała na dysponowanie wystarczającym kapitałem własnym. Znacznie większa dywersyfikacja, a jednocześnie kumulacja wielu czynników równocześnie, charakteryzuje mikroprzedsiębiorstwa. Wśród pozostałych uzasadnień pojawiały się takie opinie jak „brak potrzeby/ zainteresowania”, „niechęć do zobowiązań, mimo płynności finansowej”, „brak możliwości”, „brak wiedzy”, „zbyt krótki okres działalności”, „brak odpowiednich programów”, „brak pracy na rynku”, „branża jest na wymarcu”, „niestabilność gospodarki krajowej”, „obawy dotyczące możliwości efektywnego skonsumowanie kredytu przy wybitnie sezonowej produkcji”, „inne inwestycje”, „specyfika firmy”, „firma jest zbyt mała”. Analogiczny był ranking powodów nieubiegania się o kredyt bankowy (przy czym odsetki wskazań nie przekraczały zwykle 1%, zaś dla dwóch głównych powodów – ok. 2–4%). Wśród innych wymienianych przez badanych uzasadnień pojawiały się stwierdzenia: „inne oferty były korzystniejsze”, „nieuzyskanie dotacji, z którą powiązany był kredyt”, „brak zdolności kredytowej”.

4. OCENA WARTOŚCI DODANEJ INSTRUMENTU FINANSOWEGO

Realizacja przedsięwzięć z wykorzystaniem instrumentów finansowych jest bezpośrednim efektem ich zastosowania. Trzeba jednak podkreślić, iż istotne jest położenie dużego nacisku na rozpoznanie występowania wartości dodanych właściwych dla stosowania poszczególnych typów instrumentów finansowych, które daleko wykraczają poza specyfikę tematyczną wdrażanych projektów i obejmują szerokie konsekwencje społeczno-ekonomiczne. Ważne jest aby zaprojektowane rozwiązania maksymalizowały wartość dodaną, równocześnie minimalizując ryzyko wystąpienia powiązanych, negatywnych zjawisk. Wartość dodaną instrumentu finansowego można analizować w dwóch wymiarach. Jednym z nich jest wymiar ilościowy (finansowy). Objawia się one przede wszystkim w uzyskany poziomie efektu mnożnikowego/ dźwigni finansowej oraz w dodatkowych zasobach prywatnych zmobilizowanych przez ostatecznych odbiorców dzięki finansowaniu zwrotnemu. W ujęciu jakościowym, przedmiotem analizy są wszelkie te zmiany, które mają miejsce w realnej gospodarce w następstwie dokonanej interwencji za pomocą instrumentów finansowych.

4.1. Analiza ilościowych i jakościowych wymiarów wartości dodanej dla instrumentu finansowego

Instrumenty finansowe takie jak pożyczka czy poręczenie są relatywnie proste pod względem przygotowania administracyjnego i ubiegania się o nie, wiążą się z poważną niedogodnością dot. przejścia całego ryzyka inwestycyjnego przez beneficjenta. Z tego względu może nie mieć on motywacji, aby realizować projekty innowacyjne, lecz obciążone dużym ryzykiem niepowodzenia. Ponadto wskazywane jest uprzywilejowanie instytucji bankowych w zakresie udzielania wsparcia, jednak w niniejszym przypadku kwestia systemu wdrażania pozostaje w znacznej mierze w gestii IZ i stawianych przez nią wymogów wobec podmiotów pośredniczących.

Warto także zweryfikować dwie inne potencjalne wady zastosowania IF, tj. wysokie koszty obsługi oraz bezpośrednie i pośrednie koszty pośrednictwa finansowego. Faktem jest, iż wypracowanie systemu dla zastosowania IF będzie czasochłonne i pracochłonne, jednak raz wypracowane rozwiązanie ma szansę trwać przez długi czas (nawet po zakończeniu obecnej perspektywy). Warto także wziąć pod uwagę, iż ubieganie się o wsparcie dotacyjne w ramach było i jest procesem złożonym. Z tego względu trudno jednoznacznie powiedzieć, iż w odniesieniu do IF stanie się on znacząco droższy. Wreszcie należy wskazać na ryzyko przekapitalizowania (overcapitalisation), jednak w omawianym przypadku – kiedy zakłada się jedynie realizację pilotażu na niewielką skalę – jego wystąpienie jest bardzo mało prawdopodobne.

W latach 2007–2018 źródłem dofinansowania rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE) udzielanym w formach zwrotnych były fundusze ochrony środowiska I gospodarki wodnej, czyli Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie. 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 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.

W ramach Działania 4.2. (*Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach*) oraz Działania 5.1. (*Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw*) proponowane są łączone (mieszane) formy wsparcia:

- Dla MŚP – pożyczka i dotacja.
- Dla mikroprzedsiębiorstw – pożyczka + poręczenie + dotacja lub pożyczka + dotacja.

Analiza ilościowego wymiaru wartości dodanej

Część typów projektów w ramach Działania 4.2. była finansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) – głównie budowa jednostek wytwarzania energii elektrycznej wykorzystujących energię słoneczną – farmy fotowoltaiczne.

Efektywność energetyczna

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie finansuje termomodernizację budynków w ramach w działań w zakresie ochrony powietrza. Przedsięwzięcia priorytetowe WFOŚiGW w Lublinie z tego zakresu przewidziane do dofinansowania w latach 2015–2020 przewidywały wsparcie – oprócz termomodernizacji budynków – między innymi: wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji, przyłączenia do sieci dla jednostek wytwarzających energię elektryczną i ciepła w skojarzeniu, wytwarzania i dystrybucji ciepła, likwidacji niskiej emisji.

Głównym celem Działania 4.2 *Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach* jest realizacja zadań przyczyniających się do wypełnienia zobowiązań wynikających z tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego Unii Europejskiej oraz Strategii Europa 2020. Działanie jest ukierunkowane na stworzenie konkurencyjnego rynku energii odnawialnej, który stać się ma jednym z elementów zrównoważonego rozwoju regionu oraz zaspokojenia rosnących potrzeb energetycznych lokalnej gospodarki. Wspierane będą działania zapewniają dywersyfikację dostaw energii, oraz zwiększające bezpieczeństwo energetyczne regionu, przy wykorzystaniu jego naturalnych uwarunkowań I potencjałów, zgodnie z programem wojewódzkim dot. wsparcia OZE, realizującym założenia Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.

W ramach Działania wspierane będą między innymi projekty polegające na:

- budowie i przebudowie infrastruktury służącej do produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych,
- budowie instalacji do produkcji biokomponentów i biopaliw 2 i 3 generacji,
- budowie lub modernizacji jednostek wytwarzania energii elektrycznej, ciepłej, wykorzystujących w pierwszej kolejności energię słoneczną i bio-masę, ale także biogaz, energię wiatru oraz wody, wraz z budową i modernizacją dystrybucyjnych sieci elektroenergetycznych w pełni dedykowanych przyłączeniu nowych jednostek wytwórczych energii z OZE,
- budowie lokalnych, małych źródeł energii produkujących zarówno energię elektryczną, jak i ciepło na potrzeby lokalne, które nie wymagały przesyłania jej na duże odległości oraz poprawa sprawności wytwarzania ciepła poprzez zmianę źródeł ciepła na jednostki wysokosprawnej kogeneracji (kogeneracja rozproszona oparta na zidentyfikowanych lokalnych zasobach),
- przyłączeniu jednostek wytwarzania do najbliższej istniejącej sieci (w ramach budowy i modernizacji sieci).

Projekty z tego zakresu są projektami dochodowymi (rentownymi). 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. Można zauważyć, że w badaniu ewaluacyjnym Działania 9.4. *Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych* Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wskazano na to, 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. W innych badaniach wskazuje się jednak, że zmniejszenie wysokości dotacji dla części dofinansowanych projektów mogłoby oznaczać brak możliwości ich realizacji.

Opłacalność zrealizowanych już inwestycji została w pewnym stopniu potwierdzona przez beneficjentów Działania 6.2. RPO WL na lata 2007–2013. Aż 4 z 9 respondentów badania ankietowego uznała – z większą lub mniejszą pewnością – że projekt zrealizowany przez reprezentowany przez nich podmiot wygenerował przychody (przyniósł korzyści finansowe w postaci dochodu, obniżenia dotychczasowych kosztów itp.). Według większości ankietowców okres zwrotu z przedsięwzięcia ma być dłuższy niż 5 lat. Opłacalność zrealizowanych już inwestycji została również potwierdzona przez niektórych przedstawicieli podmiotów, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie. Ponad połowa respondentów zakłada zwrot zainwestowanych pieniędzy. Zwrot ma jednak najczęściej nastąpić w okresie dłuższym niż 5 lat licząc od zakończenia realizacji projektu. Opłacalność zrealizowanych już inwestycji została w pewnym stopniu także potwierdzona

przez beneficjentów Działania 1.4. RPO WL na lata 2007–2013. Aż 8 z 10 respondentów (wśród których znajdowali się wyłącznie przedsiębiorcy) uznała że zrealizowany przez nich projekt wygenerował przychody (przyniósł korzyści finansowe w postaci dochodu, obniżenia dotychczasowych kosztów itp.), choć kwota przychodu/ oszczędności z realizacji takiego projektu w okresie 5 lat od momentu jego zakończenia jest bardzo zróżnicowana. Ankietowani wskazywali bowiem na kwoty do 10 tys. PLN ale także na kwotę z przedziału od 0,5 mln PLN do 1 mln PLN. Aż 11 na 15 respondentów przewiduje, że pieniądze zainwestowane w projekt zwrócą się w przyszłości. Trzech respondentów wskazało, że taki zwrot już nastąpił. Spośród respondentów, którzy wskazali, że zwrot zainwestowanych środków w projekt nastąpi w przyszłości, 9 na 11 wskazywało, że okres zwrotu z przedsięwzięcia ma być dłuższy niż 5 lat. Opłacalność zrealizowanych już inwestycji została również potwierdzona przez większość przedstawicieli podmiotów, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie w ramach Działania 1.4. RPO WL na lata 2007–2013.

Analiza jakościowego wymiaru wartości dodanej

Dość duża jest niepewność co do rzeczywistej rentowności projektów z zakresu OZE. Na zmniejszenie opłacalności tych przedsięwzięć wpływ ma niepewność (ryzyko) co do kosztu wytworzenia energii (kosztu paliwa), kosztu sprzedaży energii elektrycznej lub ciepła do sieci. Inne ryzyko (omówione w dalszej części raportu) związane jest z przepisami ustawy o odnawialnych źródłach energii. Niepewność potwierdzają wyniki badań ilościowych, z których wynika, że podmioty realizujące inwestycje z zakresu OZE mają trudności w oszacowaniu wysokości przychodów jakie mogą uzyskać dzięki zrealizowaniu takiej inwestycji.

Najważniejsze problemy dotyczące finansowania tego typu projektów związane są z niepewnością co do obowiązujących przepisów prawnych a także planowanych w nich zmian. Wszystkie inwestycje w OZE uruchomione od stycznia 2016 roku podlegały nowym zasadom – aukcyjnym. W nowym systemie wsparcia inwestycji wykorzystujących OZE, wielkość przyrostu nowych mocy w OZE zależy od decyzji administracji państwowej. To Ministerstwo Gospodarki, Urząd Regulacji Energetyki i Rada Ministrów decyduje, ile w danym roku zakontraktować energii elektrycznej w aukcjach. Oferenci reprezentujący różne technologie – wiatrowe, słoneczne, biomasowe, biogazowe i wodne – konkurują ze sobą. Ryzyko wynikało z braku informacji dotyczących systemu aukcyjnego. Od stycznia 2016 r. miały być organizowane aukcje, co najmniej jedna w roku. Nie wiadomo jednak jaki miał być wolumen akcji, jakie były planowane ceny referencyjne dla poszczególnych technologii OZE albo jaką ilość energii w ramach aukcji będzie mogła pochodzić z technologii opartych o siły natury, które pracują mniej niż 4000 godzin w roku (4000 MW/MWh/rok). Ten ostatni element budzi uzasadnione wątpliwości, bo ograniczanie puli aukcji dla technologii wiatrowych, słonecznych czy wodnych, może być sprzeczne z zasadą neutralności technologicznej.

Przyczyną problemów w dostępie do finansowania dłużnego dla inwestujących w odnawialne źródła energii mogą być także:

- niepewność co do rentowności tego typu projektów (ta niepewność zauważalna wybrzmiała w badaniach),
- 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,
- struktura pasywów polskich banków komercyjnych.

4.2. Ocena spójności z innymi formami interwencji publicznej skierowanymi na ten sam rynek

Istotnym elementem analizy wartości dodanej stosowania instrumentów finansowych jest kwestia ich spójności z innymi źródłami wsparcia publicznego w nowej perspektywie finansowej. Rozważana spójność może być rozpatrywana na dwóch płaszczyznach:

- na płaszczyźnie wynikowej – dotyczącej tego, czy oceniane formy interwencji publicznej mają zbieżny, bądź wręcz ten sam cel i dążą do wypracowania porównywalnych, bądź wręcz analogicznych efektów,
- na płaszczyźnie operacyjnej – wiążącej się z możliwym jednoczesnym dostępem beneficjentów do różnych form interwencji oraz tym, czy dostęp taki jest możliwy, czy natomiast skorzystanie z tych form wzajemnie się wyklucza.

W takim ujęciu, mówić można o dwóch perspektywach spójności – o perspektywie komplementarności oraz konkurencyjności między dostępnymi formami interwencji publicznej. Pierwsza z nich odwołuje się do wzajemnego uzupełniania się form wsparcia, w szczególności do możliwych efektów synergetycznych, druga – do sytuacji w której formy pomocy publicznej konkurują ze sobą, bądź wzajemnie wykluczają swoje wykorzystanie, przy czym co do zasady obie perspektywy mogą być rozpatrywane oddzielnie, ponieważ konkurencyjność teoretycznie nie wyklucza komplementarności, chociaż praktycznie ją uniemożliwia.

Zgodnie z charakterystyką priorytetu inwestycyjnego 4a, uwzględniającego Działania 4.1. i 4.2., przedstawioną w założeniach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020, wsparcie w ramach PI:

- 4a wykazuje komplementarność wewnętrzną z następującymi priorytetami regionalnego programu operacyjnego.
- 4b (Działanie 5.1. *Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw*, poprzez wpływ na obniżenie energochłonności sektora produkcyjnego oraz zwiększenie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych na potrzeby procesu produkcyjnego. Wsparciem może zostać objęta budowa własnych instalacji OZE wyłącznie wtedy, kiedy będą stanowiły integralną część systemu produkcji, czy funkcjonowania przedsiębiorstwa (o ile wynika to z wcześniej przygotowanego audytu energetycznego).

- 4c (Działania: 5.2. *Efektywność energetyczna sektora publicznego*, 5.3. *Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego* oraz 5.8. *Efektywność energetyczna sektora publicznego dla ZIT miast Subregionalnych*) – poprzez zapewnienie oszczędności energii w sektorze publicznym i mieszkaniowym wielorodzinnym.
- 4e (Działania: 5.4. *Transport niskoemisyjny*, 5.5. *Promocja niskoemisyjności*, 5.6. *Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna dla Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego*, 5.7. *Transport niskoemisyjny dla ZIT miast subregionalnych* oraz 5.9. *Promocja niskoemisyjności dla ZIT miast subregionalnych*) – poprzez zapewnienie oszczędności energii w sektorze publicznym oraz zapewnienie wykorzystania wspartej produkcji biopaliw.
- 6a i 6b (Działanie 6.3. *Gospodarka odpadami* oraz 6.4. *Gospodarka wodno-ściekowa*) – poprzez działania wspierające rozwój technologii OZE wykorzystujących odpady komunalne i ścieki do produkcji paliwa i biogazu.

Równocześnie, opracowanie wskazuje także na obszary komplementarności zewnętrznej, w tym z:

- Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko – poprzez promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe, wsparcie w zakresie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej oraz mieszkaniowych oraz realizację inwestycji z zakresu sieci na niskim i średnim napięciu. Demarkacja z PO IiŚ oparta będzie na mocy zainstalowanej.
- Wspólnymi Inicjatywami Technologicznymi na bazie Horyzontu 2020 – w zakresie energetycznego i materiałowego wykorzystania biomas.

W treści Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 zdefiniowane zostały także obszary komplementarności dla priorytetu inwestycyjnego 4b, obejmującego wyłącznie działanie 5.1. W obszarze komplementarności wewnętrznej, wskazano komplementarność z następującymi priorytetami inwestycyjnymi:

- 4a (Działania 4.1. *Wsparcie wykorzystania OZE* oraz 4.2. *Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach*) – poprzez przedsięwzięcia infrastrukturalne mające na celu dywersyfikację źródeł energii w kierunku energii odnawialnej, które wpłynąć będą na zwiększenie efektywności energetycznej gospodarki regionu poprzez działania wielokierunkowe i kompleksowe w różnych dziedzinach oraz skierowane do różnych podmiotów. Wsparciem może zostać objęta budowa własnych instalacji OZE wyłącznie wtedy, kiedy będą stanowiły integralną część systemu produkcji, czy funkcjonowania przedsiębiorstwa (o ile wynika to z wcześniej przygotowanego audytu energetycznego).
- 4c (Działania 5.2., 5.3. i 5.8 – *Efektywność energetyczna sektora publicznego*, *Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego* oraz *Efektywność energetyczna sektora publicznego dla ZIT miast Subregionalnych*) – poprzez kompleksową modernizację energetyczną budynków w celu zapewnienia oszczędności emisji.

- 1b (Działania 1.2. *Badania celowe*, 1.3. *Infrastruktura badawczo-rozwojowa*, 1.4. *Transfer technologii i komercjalizacja badań* oraz 1.5. *Bon na innowacje*) – poprzez działania na rzecz zwiększenia innowacyjności związanych z rozwojem technologii niskoemisyjnych.

Natomiast w obszarze zewnętrznym, działanie 5.1. może być komplementarne z:

- Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko – poprzez inwestycje, które prowadzić będą do zwiększenia efektywności energetycznej gospodarki, w szczególności związanej z ograniczeniem emisji pochodzących z budownictwa, ciepłownictwa oraz transportu. Wsparcie w ramach RPO WL będzie udzielane sektorowi MŚP oraz spółkom prawa handlowego, w których większość udziałów lub akcji posiadają jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki.
- Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich – poprzez wsparcie operacji, w zakres których wchodzi racjonalizacja zużycia energii lub wykorzystanie OZE w MŚP prowadzących działalność w zakresie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych.
- Programem Operacyjnym Polska Wschodnia – poprzez inwestycje przyczyniające się do obniżenia emisji generowanych przez transport.
- Programem INTERREG EUROPA w zakresie poprawy wdrażania polityk i programów rozwoju regionalnego, związanych z przejściem na gospodarkę niskoemisyjną na poziomie polityk międzyregionalnych.
- Programem EUROPA ŚRODKOWA 2020 w zakresie wspierania wdrażania strategii niskiej emisji węglowej w miastach i regionach, zmniejszenia zależności energetycznej oraz współpracy w zakresie zmian klimatu, a także wspierania niskoemisyjnej mobilności w funkcjonalnych obszarach miejskich w ramach współpracy transnarodowej państw Europy Środkowej.
- Programem REGION MORZA BAŁTYCKIEGO w zakresie wzmocnienia regionalnej efektywności energetycznej w ramach wspierania tworzenia i testowania modeli zarządzania i finansowania, jak również rozwiązań technologicznych w zakresie produkcji i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych oraz lepszej efektywności energetycznej.
- Programem Operacyjnym Rybactwo i Morze poprzez inwestycje w sprzęt lub inwestycje na statkach rybackich, mające na celu zmniejszanie emisji substancji zanieczyszczających lub gazów cieplarnianych oraz zwiększanie efektywności energetycznej statków rybackich oraz audyty efektywności energetycznej i programy związane z efektywnością energetyczną.

Instrumenty finansowe będą konkurować na rynku także z podobnymi narzędziami uruchamianymi z poziomu ogólnokrajowego. Możliwe jest ponadto wystąpienie konkurencji narzędzi kapitałowych oferowanych przez inwestorów prywatnych, jak również przez organizacje i instytucje międzynarodowe.

W obu przypadkach konkurencja ta nie będzie jednak wpływać w sposób znaczący na osiągnięcie zakładanych wskaźników, ponieważ:

- wejścia kapitałowe inwestorów prywatnych przeważnie dotyczą projektów mniej zaawansowanych i skomplikowanych o szybszej stopie zwrotu,
- narzędzia kapitałowe z poziomu RPO są wciąż opracowywane i nie wiadomo kiedy zostaną uruchomione. Przy niewielkiej alokacji na tego typu działania w ramach RPO, dostępność obu narzędzi może się rozminąć w czasie,
- programy i konkursy finansowane przez instytucje i organizacje międzynarodowe, jak na przykład Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (czyli tzw. fundusze norweskie i fundusze EOG), mają często charakter jednorazowy, lub kierowane są do szerszych, w rozumieniu geograficznym, grup odbiorców (jak np. do podmiotów funkcjonujących na terenie całego kraju, bądź nawet grupie krajów Wspólnoty) – stąd też nie będą miały szerszego oddziaływania na realizację działań z obszaru RPO WL, między innymi z uwagi na fakt, iż zarówno zakres tego rodzaju inicjatyw, jak i potencjalna konkurencja między występującymi o wsparcie prowadzi do wniosku, iż liczba beneficjentów na terenie województwa lubelskiego będzie marginalna.

4.3. Określenie możliwych konsekwencji pomocy państwa

Wsparcie udzielane zarówno w ramach Działania 4.2., jak i 5.1. uwzględniające instrumenty łączone, zawierające w swojej konstrukcji dotację, a równocześnie ukierunkowane na beneficjentów o charakterze komercyjnym – to jest przedsiębiorstwa, może spełniać warunek pomocy państwa i jako takie wymaga dodatkowej oceny w perspektywie konsekwencji o charakterze rynkowym i organizacyjnym. Za zakwalifikowanie finansowania jako pomocy państwa odpowiada spełnienie czterech przesłanek:

- ma miejsce zaangażowanie środków od państwa lub ze źródeł państwowych,
- pomoc ma charakter selektywny – dotyczy określonych branż lub konkretnych przedsiębiorstw,
- istnieje zakłócenie lub groźba zakłócenia konkurencji,
- może mieć miejsce naruszenie zasad wymiany handlowej.

Fakt, czy określone finansowanie spełnia znamiona pomocy państwa powinno być ustalane na poziomie kolejnych konkursów, jak również w perspektywie kolejnych beneficjentów oraz skali inwestycji.

Pierwszą, podstawową i dość oczywistą, organizacyjną konsekwencją sytuacji w której ma miejsce pomoc państwa jest konieczność notyfikacji, chyba, że pomoc ta spełnia warunki pomocy *de minimis*, albo spełnia kryteria innych mechanizmów dopuszczających – jak na przykład GBER. Biorąc pod uwagę wskazywane w analizie *ex-ante* zakresy potrzeb finansowych beneficjentów, a także maksymalną kwotę wsparcia wskazaną w „Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020”, należy przyjąć, że finansowanie może przekroczyć mak-

symalną kwotę pomocy *de minimis*, zwłaszcza z uwzględnieniem trzyletniego okresu w którym sumowana jest osiągnięta pomoc.

Równocześnie, w rozważanym przypadku pomoc państwa może mieć znaczenie z punktu widzenia procesów konkurencji na rynku. Jak wskazuje analiza *ex-ante* działania z obu obszarów są działaniami co do zasady rentownym, zarówno w średnim, jak i w długim terminie. Dodatkowo, biorąc pod uwagę preferencyjne oprocentowanie instrumentów finansowych, jak również komponent dotacyjny, inwestycje z obu obszarów:

- przyczynią się do zmniejszenia kosztów prowadzenia działalności, poprzez ograniczenie kosztów zakupu energii – dzięki produkcji własnej lub poprawie efektywności energetycznej, pod warunkiem, iż oszczędności z tych tytułów będą większe od ewentualnego kosztu obsługi powstałego z tego powodu zadłużenia, lub
- przyczynią się do zwiększenia zysku, dzięki możliwej sprzedaży wytworzonej energii (dla Działania 4.2.).

W obu sytuacjach nastąpi poprawa wypracowywanego zysku, co w konsekwencji przyczyni się do poprawy zdolności konkurencyjnych oraz zwiększy swobodę cenową podmiotu. Działania z obu obszarów będą także powodować zwiększenie wartości składników majątku trwałego podmiotów, co jednakże nie stanowi istotnego czynnika zaburzającego procesy konkurowania. Szczegółowe konsekwencje pomocy państwa oceniane mogą być niestety wyłącznie *ex-post*, z uwagi na konieczność wykorzystania danych obrazujących reakcję rynku spowodowaną przez rozważaną pomoc – wykorzystać można do tego obecne w literaturze metodyki.

Omawiane działania nie będą natomiast prowadziły do osiągnięcia jakichkolwiek kluczowych dla branż czynników sukcesu, nie będą powodowały transferu wiedzy i know-how, nie doprowadzą do różnicowania produktu, nie będą też przekładały się na wzrost udziałów w rynku, ani wzrost rentowności samej produkcji. Samą przewagą wynikającą z ograniczenia kosztów ocenić należy jako umiarkowaną – z uwagi na relatywnie długi okres zwrotu inwestycji. W każdym przypadku konsekwencje pomocy państwa są wielokrotnie mniejsze od korzyści wynikających z realizacji celów obu działań oraz im towarzyszących, uwzględniających, oprócz realizacji efektów proekologicznych, także między innymi redukcję obciążenia sieci energetycznych poprzez decentralizację miejsc produkcji energii, a także ochronę i tworzenie miejsc pracy, także w przedsiębiorstwach z sektora wysokich technologii.

5. DODATKOWE ZASOBY PUBLICZNE I PRYWATNE, KTÓRE POTENCJALNIE MOŻE POZYSKAĆ INSTRUMENT FINANSOWY

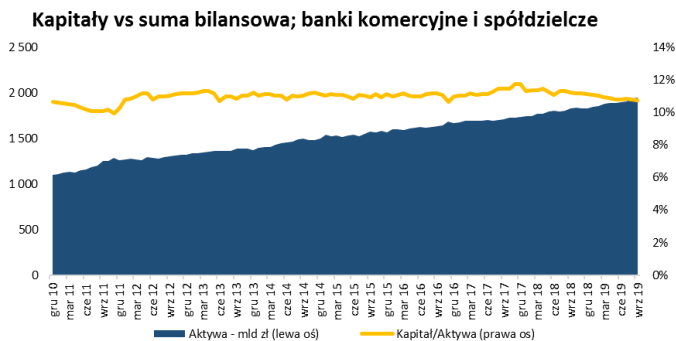
Oczekiwania co do instrumentów finansowych, z których jeden jest w stanie przyciągnąć prywatnych inwestorów i fundusze publiczne, co jest szczególnie istotne z powodu ograniczeń budżetowych lub gdy wielkość prywatnych inwestycji nie jest wystarczająco duża, ponieważ inwestorzy nie są pewni rynku i wolą podział ryzyka, zaś po analizie ex-ante są w stanie zdefiniować planowaną strukturę finansowania instrumentów finansowych.

5.1. Szacowanie dodatkowych zasobów publicznych i prywatnych

Zjawisko racjonowania kredytu polega na tym, że kredyt dla części kredytobiorców może być niedostępny bez względu na jego cenę (stopę procentową), którą są skłonni zapłacić. Sytuacja taka ma miejsce wtedy, gdy stopa procentowa nie jest wyłącznym czynnikiem determinującym punkt równowagi pomiędzy popytem a podażą kredytu. W warunkach ograniczeń, jakie występują na rynkach finansowych, banki zachowują się racjonalnie, wprowadzając tzw. racjonowanie kredytu. Z powodu nierównomiernego rozłożenia informacji (tzw. asymetria informacji) na temat danego projektu inwestycyjnego między przedsiębiorcą a bankiem oraz problemów tzw. agencji banki mogą mieć poważny problem w ocenie skali i rodzaju przyszłych i bieżących ryzyk oraz monitorowaniu przedsiębiorców, którym pożyczono kapitał. Zatem banki powinny adresować problem ryzyka przez wyznaczanie wyższych stóp procentowych i ewentualnie żądania dodatkowych specjalnych zabezpieczeń w przypadku najbardziej ryzykownych projektów. Jeśli faktycznie stopa procentowa byłaby czynnikiem zapewniającym równowagę między podażą a popytem, wówczas w portfelach banków można zaobserwować występowanie także projektów składanych przez podmioty dopiero wchodzące na rynek, a nawet projektów w fazie przedrynkowej (start-upy). Nie dzieje się tak, gdyż wyższe stopy procentowe paradoksalnie zamiast kompensować ryzyko (w formie wyższych przychodów) mogą prowadzić do pogorszenia jakości portfela kredytowego jako całości, odcinając od kredytu małyrynkownych kredytobiorców (niezdolnych lub nieskłonnych do zapłaty wysokich odsetek), a pozostawiając w nim wyłącznie ryzykowne kredyty (negatywna selekcja).

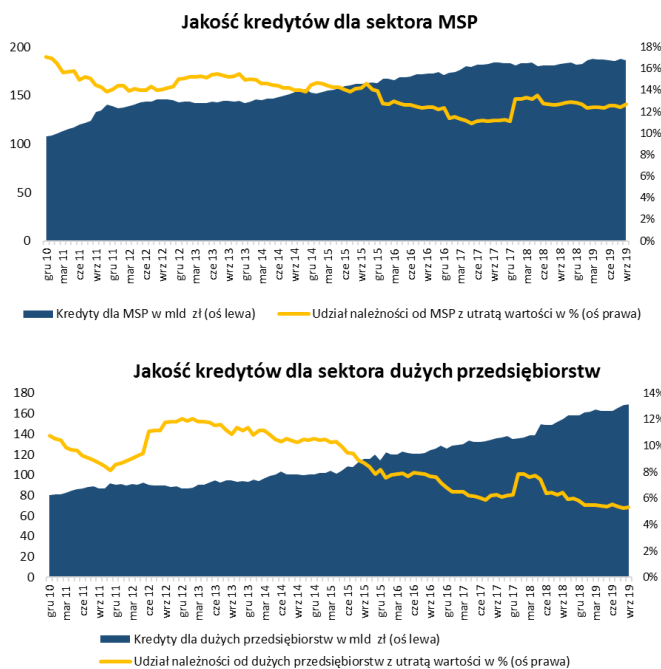
Racjonowanie kredytu nie dotyczy wszystkich podmiotów lub nie dotyczy wszystkich w jednakowym zakresie. Szereg cech charakterystycznych dla mikroprzedsiębiorstw sprawia, że te grupy są najbardziej narażone na znalezienie się w obszarze luki finansowej. Po pierwsze, mikroprzedsiębiorstwa charakteryzuje się niższą stabilnością przychodów i zysków. Po drugie, potencjalny kredytodawca ma zazwyczaj ograniczony dostęp do informacji na temat stanu finansów, perspektyw rynkowych (np. niedający się oszacować udział w rynku) i racjonalności podejmowanych

decyzji, brak profesjonalnego managementu itp.), co osłabia możliwości skutecznego monitorowania procesu kredytowania.



Rysunek 2 – Struktura aktywów sektora bankowego, wrzesień 2019 r.

Źródło: Dane Komisji Nadzoru Finansowego wg stanu na wrzesień 2019 r. Opracowano na bazie danych sprawozdawczych NBP z dnia: 18/11/2019.



Rysunek 3 – Jakość kredytów dla MSP vs dużych przedsiębiorstw, wrzesień 2019 r.

Źródło: Dane Komisji Nadzoru Finansowego wg stanu na wrzesień 2019 r. Opracowano na bazie danych sprawozdawczych NBP z dnia: 18/11/2019.

W przypadku Polski, rynek bankowy w okresie ostatnich dwóch dekad przeszedł zasadniczą transformację. Prywatyzacja banków państwowych, wejście na rynek inwestorów zagranicznych, rozwój nowych form i kanałów dystrybucji, dostosowanie procedur i regulacji prawnych do standardów międzynarodowych spowodowały wzrost ilości i jakości usług (Rysunek 2). Obecnie sektor bankowy, tj. 31 komercyjnych banków krajowych oraz 541 banków spółdzielczych oraz 33 oddziały instytucji kredytowych, dysponuje łącznie siecią ponad 7 tysięcy oddziałów oraz czterech tysięcy filii, ekspozytur i innych placówek obsługi klienta. Nasycenie placówkami i usługami bankowymi region lubelskiego jest znacznie lepsze niż takich regionów jak województwa podlaskiego czy warmińsko-mazurskiego.

Ze względu na dużą innowacyjność rynków finansowych i ich adaptacyjny charakter do tej pory rozwinęło się bardzo wiele form prywatnych instrumentów finansowych (Rysunek 3), które znajdują lub mogą znaleźć zastosowanie w ramach środków interwencji publicznej: instrument (fundusz) pożyczkowy, instrument (fundusz) kapitałowy, instrument koinwestycyjny, instrument (fundusz) pożyczek podporządkowanych, instrument (fundusz) poręczeniowy, instrument poręczenia portfelowego czy instrument poręczeń kapitałowych.

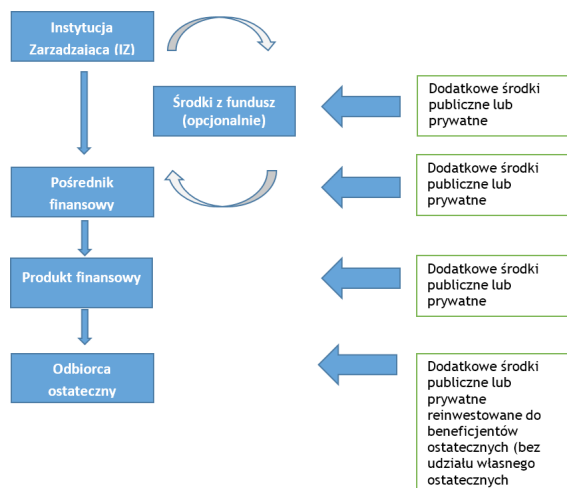
5.2. Oszacowanie dźwigni przewidywanego instrumentu finansowego

W ramach Działania 4.2. (*Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach*) oraz Działania 5.1. (*Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw*) proponowane są łączone formy wsparcia:

- Dla MŚP – pożyczka i dotacja.
- Dla mikroprzedsiębiorstw – pożyczka + poręczenie + dotacja lub pożyczka + dotacja.

Kapitał pochodzący ze źródeł publicznych może stymulować dodatkowe zaangażowanie kapitału prywatnego. Należy sugerować dużą ostrożność w interpretowaniu wyników i wysokie prawdopodobieństwo uzyskania realnie znacznie niższego poziomu wskaźnika efektu mnożnikowego i efektu dźwigni finansowej. Tę ostrożność nakazują wyniki raportu European Court of Auditors, gdzie odnotowane efekty mnożnikowe i efekty dźwigni instrumentów zwrotnych wykorzystanych do wsparcia OZE były faktycznie zdecydowanie mniejsze, aniżeli wcześniej oczekiwano⁷. Dodatkowe zasoby publiczne i prywatne mogą być wnoszone na wszystkich poziomach instrumentu finansowego aż do poziomu odbiorcy ostatecznego, co przedstawia rysunek 4.

⁷ European Court of Auditors, *Are financial instruments a successful and promising tool in the rural development area? Special Report*, No. 5, s. 29, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_EN.pdf.



Rysunek 4 – Potencjalne dodatkowe zasoby publiczne i prywatne uruchamiane przy zastosowaniu instrumentów finansowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raport Ecorys Ocena ex ante celowości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, s. 89.

Tabela 3. Kalkulacja dźwigni finansowej

Lp.	Kategoria	Wskaźnik
1.	Dźwignia finansowa na poziomie pośrednika (kapitału prywatnego pośredników finansowych lub inwestorów)	1,1
2.	Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego odbiorcy	2,2
3.	Dźwignia finansowa na poziomie pośrednika (kapitału prywatnego pośredników finansowych lub inwestorów)	Przy założeniu udziału kapitału prywatnego na poziomie 10%, na objęcie udziałów w nowopowstałych spółkach zostanie przeznaczonych 111% alokowanych środków inwestycyjnych
4.	Dźwignia finansowa na poziomie ostatecznego odbiorcy	Przy założeniu, że fundusz obejmuje średnio 50% udziałów mamy wskaźnik dźwigni finansowej na poziomie 2,2, wyliczony wg wzoru: (poz. $12x[1/(1-\text{poz.}5105)/100\%]$)
5.	Minimalny udział inwestora prywatnego	Wymaga się, aby przynajmniej 5% środków na wejścia kapitałowe dostarczył beneficjent programu kapitałowego. Wyliczono wg wzoru: (poz. $1x[1/(1-\text{zakładany wskaźnik}106)/100\%]$)

Źródło: opracowanie na podstawie Raport końcowy, Ocena ex ante instrumentów finansowych RPO WL 2014–2020.

5.3. Przyciąganie dodatkowych zasobów prywatnych

„Luka finansowa” (w literaturze częściej mówi się o „słabym dostępie do finansowania”) zwyczajowo jest odnoszona do rynku finansowania długiem (kredyt bankowy) dla odróżnienia od tzw. luki finansowania kapitałami własnymi (ang. *equity gap*). Pod pojęciem tym rozumie się sytuację, gdy podmiot dysponujący rentownym projektem, w sytuacji braku własnych (wewnętrznych) środków finansowych, nie jest w stanie pozyskać kapitału dłużnego z zewnątrz (np. banku) na jego sfinansowanie. Generalnie powody takiej sytuacji mogą być dwa: zjawisko racjonowania kredytu oraz tzw. zawodność rynku wywołana m.in. przez ograniczenia regulacyjne, instytucjonalne, strukturalne, a przede wszystkim liczne problemy dotyczące informacji – asymetryczny rozkład (jedna strona relacji wie o projekcie więcej niż druga, kompleksowość informacji, duża złożoność i rozległy zakres informacji, jaką trzeba pozyskać dla oceny projektu i jego ryzyka), znaczny koszt pozyskania informacji. Dopiero w 2018 roku, gdy w nowelizacji ustawy o OZE rząd wprowadził ułatwienia dla małych instalacji oraz ogłosił znaczne wolumeny aukcyjne, inwestorzy oraz sektor bankowy ponownie zaczęli rozważać angażowanie się w odnawialne źródła energii. Działła powyższe stają się motywatorem do przyciągania kapitału prywatnego. W województwie lubelskim zauważalne jest powstawanie nowych przedsiębiorstw (często są to start-upy) w sektorze OZE.

6. WNIOSKI

6.1. Zebranie odpowiednich informacji

W ramach przeprowadzonej oceny przeanalizowano szereg dokumentów i aktów prawnych, m.in. dokumentację strategiczną w zakresie dotyczącym instrumentów finansowych, dokumentację programową, konkursową i projektową, dotyczącą działalności, wyboru i funkcjonowania pośredników finansowych, dokumentację sprawozdawczą z wdrażania instrumentów finansowych w województwie lubelskim, ogólnodostępną dokumentację sprawozdawczą – sprawozdania z działalności WFO-ŚiGW w Lublinie za lata 2007–2018⁸, opracowania i analizy w związku z analizą ex-ante z obszaru województwa lubelskiego oraz ogólnopolskie, opracowania fi-compass, dyrektywy UE i inne akty prawne dotyczące efektywności energetycznej oraz OZE, opracowania GUS w zakresie efektywności energetycznej MSP oraz OZE.

W opracowaniu wykorzystano następujące źródła informacji:

- *Benchmarking report WTP1*, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE.
- Cowling M., *Credit rationing, equity gaps, and policy solutions for financing entrepreneurial business in Europe: Theory, tests, evidence and the design and effectiveness of policy instruments. A report to the European Commission*. Exeter Business School. 27/06/2012.
- CSO Report, *Energy efficiency in Poland in years 2007–2017*, Warsaw 2019.
- *Dane Komisji Nadzoru Finansowego wg stanu na wrzesień 2019 r. Opracowano na bazie danych sprawozdawczych NBP z dnia: 18/11/2019*.
- *Ex-ante assessment methodology for financial instruments for 2014–2020* Quick guide.
- *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014–2020 programming period*, General methodology covering all thematic objectives.
- *Ex-post assessment of the impact of state aid on competition. Final report. European Commission*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
- Komunikat Komisji – *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (KOM(2010) 2020 wersja ostateczna z 03/03/2010).
- Konopielko Ł., *Zwrotne instrumenty wsparcia w nowej perspektywie finansowej UE*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne 2 (2015).
- *KPIS LIST TO MONITOR THE PA2 ADDRESSED TO INDUSTRY*, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE, 2019.
- *KPIS LIST TO MONITOR THE PA1 ADDRESSED TO PUBLIC AUTHORITIES*, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE, 2019.
- *Kwestionariusz błędów rynkowych*, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE.

⁸ <http://www.wfos.lublin.pl/sprawozdania-z-dzialalnosci.html>

- *Methodology for the PA1 addressed to Public Authorities* dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE.
- Raport *Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020*, Warszawa 2014.
- Raport GUS, *Efektywność energetyczna w Polsce w latach 2007–2017*, Warszawa 2019.
- Raport końcowy, *Ocena ex-ante instrumentów finansowych RPO WL 2014–2020*.
- Raport końcowy z badania ewaluacyjnego *Ocena ex-ante instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014–2020*, Kutno, grudzień 2014.
- Raport NEPF, *Analiza i ocena możliwości integracji działań w zakresie efektywności energetycznej, w tym odnawialnych źródeł energii, w tym odpadów komunalnych i osadów ściekowych*, PWC, 19/09/2013.
- Raport *Ocena ex-ante celowości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*.
- Raport *Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014–2020*”, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.
- Raport *Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020*, WYG PSDB Sp. z o.o.
- Raport *Ocena wpływu inwestycji w ramach Działania 9.1, 9.4, 9.5, 9.6 oraz 10.3 POIiŚ na realizację zobowiązań wynikających z dyrektywy 2009/28/WE*, Instytut badań Strukturalnych.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020, przyjęty decyzją Komisji Europejskiej C(2015)887 z dnia 12/02/2015.
- *Report on public support to industry investment on energy, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE project*.
- Roczne i końcowe sprawozdania z wdrażania w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, Załącznik do Uchwały nr 257/2019 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 z dnia 18/06/2019. (niezatwierdzone na dzień opracowywania niniejszej analizy).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17/12/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006.
- Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 821/2014 z dnia 28/07/2014 ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w zakresie szczegółowych uregulowań dotyczących transferu wkładów

z programów i zarządzania nimi, przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych, charakterystyki technicznej działań informacyjnych i komunikacyjnych w odniesieniu do operacji oraz systemu rejestracji i przechowywania danych.

- Stiglitz J. E., Weiss A. *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. American Economic Review, Vol. 71, Issue 3, 1981.
- Strategia Działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie na lata 2017–2020, wrzesień 2016.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030), Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, Lublin 2014.
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020, Załącznik nr 2 do uchwały XCII/1914/2019 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 19/11/2019, Lublin 2019.
- Szydło M., *Pojęcie pomocy państwa w prawie wspólnotowym*, Studia Europejskie/Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, (4)/2012.
- Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15/04/2014 w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020”.
- Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 05/02/2013 w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności.
- Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15/04/2014 w sprawie przyjęcia *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020*.
- Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018.

Netografia:

- *Co z taryfami gwarantowanymi w nowelizacji Ustawy o OZE?*, <https://www.gramwzielone.pl/trendy/21759/nowelizacja-ustawy-o-oze-juz-w-sejmie-po-za-taryfami-gwarantowanymi-pis-przeciwko>
- European Court of Auditors, *Are financial instruments a successful and promising tool in the rural development area? Special Report*, No. 5, s. 29, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_EN.pdf
- https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/manual_ex-ante-quick-reference-guide.pdf
- Sekściński A., *Co zmieniła Ustawa o odnawialnych źródłach energii?*, <http://csr.forbes.pl/ustawa-o-oze-w-polsce-co-sie-zmienilo-,artykuly,197687,1,1.html>

6.2. Identyfikacja czynników sukcesu i pułapek poprzednich doświadczeń

Generalnie jest widoczna niepewność przedsiębiorców co do rzeczywistej rentowności projektów z zakresu OZE. Na zmniejszenie opłacalności tych przedsięwzięć wpływ ma niepewność (ryzyko) co do kosztu wytworzenia energii (kosztu paliwa),

kosztu sprzedaży energii elektrycznej lub ciepła do sieci. Ryzyko związane jest także z przepisami ustawy o odnawialnych źródłach energii. Niepewność potwierdzają wyniki badań ilościowych, z których wynika, że podmioty realizujące inwestycje z zakresu OZE mają trudności w oszacowaniu wysokości przychodów jakie mogą uzyskać dzięki zrealizowaniu takiej inwestycji. Wskazywane w pkt. 4.1. dotyczy również problemów w dostępie do finansowania dłużnego dla inwestujących w odnawialne źródła energii tj. 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 oraz strukturę aktywów i pasywów polskich banków komercyjnych.

Aktualnie kończąca się persektywa finansowania dostarcza kilku wniosków. Największą popularnością w województwie lubelskim cieszyły się projekty związane z fotowoltaiką. Opłacalność zrealizowanych już inwestycji została w pewnym stopniu potwierdzona przez beneficjentów Działania 6.2 RPO WL na lata 2007–2013. Respondenci badania ankietowego uznali, że projekt zrealizowany przez reprezentowany przez nich podmiot wygenerował przychody (przyniósł korzyści finansowe w postaci dochodu, obniżenia dotychczasowych kosztów itp.). Według większości ankietowanych okres zwrotu z przedsięwzięcia powinien być dłuższy niż 5 lat.

6.3. Wykorzystanie wyciągniętych wniosków w celu poprawy wyników instrumentu finansowego

W ramach Działania 4.2. (*Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach*) oraz Działania 5.1. (*Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw*) proponowane są łączone (mieszane) formy wsparcia: dla MŚP – pożyczka i dotacja, zaś dla mikroprzedsiębiorstw – pożyczka + poręczenie + dotacja lub pożyczka + dotacja. IF miałyby dużo lepszą szansę na funkcjonowanie przy zapewnieniu IZ elastyczności przy wyborze pośredników finansowych. Stwierdzenia dotyczące „większej elastyczności ze strony państwa”, padały wielokrotnie, zarówno podczas wywiadów, jak i panelu eksperckiego. Dodatkowo przedstawiciele IZ województwa lubelskiego podkreślali konieczność wygenerowania wsparcia w postaci systemu poręczeń dla mikroprzedsiębiorstw.

Kolejnym wnioskiem wynikającym tym razem z analizy ex-ante, możliwym do zastosowania w celu poprawy odbioru i wyników instrumentu finansowania jest obserwowany długi okres zwrotu z podejmowanych projektów, zwłaszcza podkreślany w obrębie działania 5.1. Jak wskazuje analiza, potencjalny instrument musi zapewnić finansowanie długookresowe – powyżej pięciu lat.

Równocześnie analiza ex-ante dowodzi konieczności wykorzystania, przynajmniej w pewnym zakresie, komponentu dotacyjnego – wymaganego do finansowania części nakładów inwestycyjnych. Równocześnie analiza ex-ante wykazuje silne oczekiwania przedsiębiorców odnośnie dotacyjnej formy wsparcia. Przyjęta konstrukcja instrumentów finansowych uwzględni oba z przedstawionych uwarunkowań.

7. STRATEGIA INWESTYCYJNA

7.1. Proces opracowania strategii inwestycyjnej

Wymóg opracowywania strategii inwestycyjnej wynika wprost z artykułu 37 ustęp 2 lit. e Rozporządzenia nr 1303/2013⁹, wskazującego, iż ocena ex-ante winna obejmować „proponowaną strategię inwestycyjną, w tym analizę opcji wdrożeniowych w znaczeniu wynikającym z art. 38, produkty finansowe, które mają zostać zaoferowane, docelowych ostatecznych odbiorców, i – w stosownych przypadkach – zakładane łączenie ze wsparciem dotacyjnym”.

Strategię inwestycyjną rozumieć zatem należy jako zbiór założeń dotyczących konstrukcji i funkcjonowania określonego instrumentu finansowego, wraz z programem udostępnienia tego instrumentu określonym grupom odbiorców, zorientowanym zaś na realizację celów szczegółowych priorytetu inwestycyjnego w obrębie którego instrument jest przewidywany. Podstawową motywacją do opracowania, a zarazem celem głównym stawianym przed strategią inwestycyjną jest maksymalizacja ilościowych, jak również jakościowych efektów stosowania rozważanego instrumentu finansowego poprzez dopasowanie jego charakteru oraz sposobu wdrażania i dostarczania na rynek do oczekiwań i preferencji potencjalnych beneficjentów.

Przedstawiona w dalszej części opracowania, proponowana strategia inwestycyjna bazuje na syntezie wniosków oraz rekomendacji strategicznych przedstawionych w Raplocie końcowym „Ocena ex-ante instrumentów finansowych w RPO WL 2014–2020”. Została ona ponadto rozwinięta w sposób zapewniający uwzględnienie zmiennych i uwarunkowań wiążących się z bieżącą sytuacją społeczną oraz gospodarczą, aktualnych uwarunkowań formalno-prawnych oraz rynkowych, a także wiedzy i doświadczenia Instytucji Zarządzającej oraz zespołu opracowującego.

Przytoczone uprzednio rozporządzenie 1303/2013 wprowadza trzy wymagania w zakresie strategii inwestycyjnej dla instrumentu finansowego (art. 37, pkt. 2, lit. e). W myśl rozporządzenia, strategia inwestycyjna powinna uwzględniać cztery obszary:

1. Analizę opcji wdrożeniowych w znaczeniu wynikającym z art. 38 tego rozporządzenia.
2. Produkty finansowe, które mają zostać zaoferowane.
3. Docelowych, ostatecznych odbiorców.
4. Zakładane łączenie instrumentu ze wsparciem dotacyjnym – jeśli takie jest przewidywane.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17/12/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, s. 320 z późn. zm.).

Biorąc pod uwagę powyższe wymagania, proces opracowywania strategii inwestycyjnej przebiegał, odrębnie dla obu działań, według następujących etapów:

1) Ustalenie odbiorców docelowych

Jest to pierwszy i podstawowy krok w formułowaniu rozwiązań strategicznych tego charakteru, z uwagi na fakt, iż to odbiorca docelowy, poprzez swoje oczekiwania oraz potrzeby, w szczególności diagnozowany zakres luki finansowania, definiuje między innymi konstrukcję instrumentu finansowego, jego zakres i skalę, a także sposób wdrożenia – dostarczenia do odbiorcy finalnego.

2) Zdefiniowanie oczekiwań i preferencji odbiorców docelowych

W tym etapie ustalono, w pierwszej kolejności, charakter projektów realizowanych przez odbiorców docelowych, następnie zaś ich preferencje w zakresie form finansowania wraz z potencjalnymi barierami, oraz czynnikami zachęcającymi i zniechęcającymi do różnego rodzaju rozwiązań, jak również oszacowano zakres luki kapitałowej wśród podmiotów różnej wielkości. Zarówno odbiorcy docelowi, jak i ich oczekiwania i preferencje zdiagnozowane zostały w obrębie analizy ex-ante stanowiącej podstawę niniejszego opracowania.

3) Ustalenie charakteru i założeń instrumentu finansowego

Trzecim etapem definiowania strategii stała się analiza i wybór finalnego instrumentu finansowego, wraz z decyzją o zastosowaniu łączenia ze wsparciem dotacyjnym, następnie zaś zdefiniowanie wielkości oferowanego wsparcia oraz ramowych warunków jego świadczenia.

4) Zdefiniowanie sposobu wdrażania instrumentu finansowego

Ostatnim krokiem procesu opracowywania strategii inwestycyjnej stało się zdefiniowanie, w oparciu o założoną grupę odbiorców oraz konstrukcję instrumentu finansowego, rozwiązań o charakterze zarządczym, regulujących proces udostępniania instrumentu beneficjentom, jak również określenie zakresu, struktury oraz roli różnych instytucji uczestniczących w tym procesie.

7.2. Określenie skali i ukierunkowania instrumentu finansowego

Biorąc pod uwagę wyniki analizy ex-ante oraz przyjęte grupy odbiorców finalnych, przewiduje się wdrożenie trzech instrumentów finansowych, identycznych w przypadku działania 4.2. oraz dla działania 5.1., wyróżnionych natomiast według kryterium wielkości podmiotu otrzymującego wsparcie.

Wszystkie trzy instrumenty będą miały charakter łączony i będą zbudowane w oparciu o instrument zwrotny, w tym przypadku pożyczka, uzupełniony instrumentem bezzwrotnym – dotacją, z możliwością uzupełnienia o poręczenie.

Za wyborem takiego rozwiązania przemawiają z jednej strony ogólne wnioski z analizy ex-ante, z drugiej zaś właściwości i cechy charakterystyczne obu rozwiązań:

1. Pożyczka, jako forma zwrotna, zapewni środki i możliwości sfinansowania kolejnych projektów.
2. Analiza ex-ante wskazuje, iż projekty podejmowane w obrębie obu omawianych działań są rentowne, co będzie redukować bariery wiążące się z obawami o możliwości spłaty zaciągniętego zobowiązania.
3. Komponent dotacyjny¹⁰:
 - będzie redukował koszty inwestycji, tym samym przyspieszając jej zwrot, a tym samym spłatę zobowiązania; nabiera to szczególnego znaczenia zważywszy na niestabilność, ale również niejasność przepisów dotyczących sprzedaży „do sieci” wytwarzanej energii elektrycznej;
 - ograniczy koszty finansowe obsługi zobowiązania (odsetki) ponoszone przez beneficjenta,
 - przyspiesza odzyskanie zdolności kredytowej w szczególności wśród mikro i małych przedsiębiorstw (efekt rewolwingowy).
4. Uzupełnienie instrumentu o poręczenie może mieć znaczenie dla mikro i małych przedsiębiorców, posiadających niewielką zdolność kredytową bądź nieposiadających zdolności w ogóle.

Równocześnie we wszystkich instrumentach, w części zwrotnej zaleca się zastosowanie preferencyjnego oprocentowania – w wymiarze umożliwiającym pokrywanie kosztów obsługi instrumentu, bądź całkowitą rezygnację z oprocentowania. Rozwiązanie takie będzie stanowiło dodatkową zachętę do skorzystania z instrumentu finansowego, zarówno poprzez podniesienie jego atrakcyjności finansowej, jak również przez minimalizację postrzeganego przez odbiorców ryzyka.

Pierwszy z proponowanych instrumentów, skierowany do małych i średnich przedsiębiorstw będzie miał charakter formy łączonej, uwzględniającej kompozycję pożyczki oraz dotacji (Tabela 4), drugi (Tabela 5) i trzeci (Tabela 6) – skierowany do mikroprzedsiębiorstw, formę odpowiednio pożyczki i dotacji, oraz pożyczki i dotacji z dodatkowym poręczeniem.

¹⁰ Ponadto wsparcie o charakterze dotacyjnym jest w pewnym stopniu preferowane przez odbiorców finalnych, będzie zatem stanowiło dodatkową zachętę do instrumentu finansowego.

Tabela 4. Instrument I – małe i średnie przedsiębiorstwa – założenia

Kryterium	Charakterystyka
Priorytet inwestycyjny i Działanie	4a – Działanie 4.2. Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach 4b – Działanie 5.1. Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw
Cel	<p>Celem Działania 4.2. jest realizacja zadań przyczyniających się do wypełnienia zobowiązań wynikających z tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego Unii Europejskiej oraz Strategii Europa 2020. Działanie ukierunkowane jest na stworzenie konkurencyjnego rynku energii odnawialnej, który stać się ma jednym z elementów zrównoważonego rozwoju regionu oraz zaspokojenia rosnących potrzeb energetycznych lokalnej gospodarki. Wspierane działania mają zapewnić dywersyfikację dostaw energii, oraz zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne regionu, przy wykorzystaniu jego naturalnych uwarunkowań i potencjałów, zgodnie z programem wojewódzkim dot. wsparcia OZE, realizującym założenia Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.</p> <p>Celem Działania 5.1. jest osiągnięcie wysokiej efektywności energetycznej przedsiębiorstw poprzez realizację wielokierunkowych i kompleksowych zadań w różnych dziedzinach, tj. ogrzewaniu, wentylacji, chłodzeniu, przygotowaniu ciepłej wody i oświetleniu pomieszczeń; jak również szersze wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych. Inwestycje służą pokryciu zapotrzebowania na ciepło lub na ciepło i energię elektryczną w przedsiębiorstwach. Celem jest stworzenie we wspartych przedsiębiorstwach systemu produkcji, uwzględniającego zasady zrównoważonego wykorzystywania zasobów, a poprawa efektywności energetycznej wpłynie na bardziej efektywny system produkcji, a w konsekwencji na wzrost konkurencyjności gospodarki. Identyfikacja zestawu działań zwiększających efektywność energetyczną w danym przedsiębiorstwie dokonywana jest na podstawie audytu energetycznego.</p>
Rodzaj instrumentu finansowego	pożyczka + dotacja
Odbiorca finalny	Małe i średnie przedsiębiorstwa
Maksymalna kwota wsparcia jednostkowego	Działanie 4.2. – 1,5 mln PLN Działanie 5.1. – do 500.000 PLN
Proporcja komponentów instrumentu	Pożyczka – od 50% do 75% wartości projektu Dotacja – od 25% do 50% wartości projektu Pożyczka i dotacja łącznie mogą pokrywać do 100% wartości projektu. Proporcje części zwrotnej i bezzwrotnej ustalone będą przez Instytucję Zarządzającą przed ogłoszeniem konkursu.
Maksymalny okres finansowania	Powyżej 60 m-cy
Oprocentowanie	Ustalone przez Instytucję Zarządzającą w porozumieniu z Instytucją Pośredniczącą, sposób uwzględniający przedstawione powyżej założenia.
Uwagi	<p>Maksymalna kwota wsparcia dla projektu w obrębie Działania 5.1. ustalona została zgodnie z ustaleniami zawartymi w „Szczegółowym Opisie Osii Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020”. Oceniając informacje zawarte w analizie ex-ante należy rozważyć podniesienie kwoty maksymalnej co najmniej do 1 mln. PLN.</p> <p>Należy także uwzględnić limity i ograniczenia realizacji projektu wskazane w „Szczegółowym Opisie Osii Priorytetowych...”, właściwe dla danego działania.</p> <p>Biorąc pod uwagę fakt, iż projekty realizowane w obrębie obu działań przynoszą korzyści już od momentu ich oddania do użytkowania, część dłużna instrumentu – pożyczka, zwracana będzie w ratach stałych, ustalonych w oparciu o udzieloną kwotę, czas finansowania oraz przyjęte oprocentowanie. Dopuszcza się ustalenie okresu karencji równego czasowi realizacji inwestycji.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Instrument II – mikroprzedsiębiorstwa – założenia

Kryterium	Charakterystyka
Priorytet inwestycyjny i Działanie	4a – Działanie 4.2. Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach 4b – Działanie 5.1. Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw
Cel	<p>Celem Działania 4.2. jest realizacja zadań przyczyniających się do wypełnienia zobowiązań wynikających z tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego Unii Europejskiej oraz Strategii Europa 2020. Działanie ukierunkowane jest na stworzenie konkurencyjnego rynku energii odnawialnej, który stać się ma jednym z elementów zrównoważonego rozwoju regionu oraz zaspokojenia rosnących potrzeb energetycznych lokalnej gospodarki. Wspierane działania mają zapewnić dywersyfikację dostaw energii, oraz zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne regionu, przy wykorzystaniu jego naturalnych uwarunkowań i potencjałów, zgodnie z programem wojewódzkim dot. wsparcia OZE, realizującym założenia Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.</p> <p>Celem Działania 5.1. jest osiągnięcie wysokiej efektywności energetycznej przedsiębiorstw poprzez realizację wielokierunkowych i kompleksowych zadań w różnych dziedzinach, tj. ogrzewaniu, wentylacji, chłodzeniu, przygotowaniu ciepłej wody i oświetleniu pomieszczeń; jak również szersze wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych. Inwestycje służą pokryciu zapotrzebowania na ciepło lub na ciepło i energię elektryczną w przedsiębiorstwach. Celem jest stworzenie we wspartych przedsiębiorstwach systemu produkcji, uwzględniającego zasady zrównoważonego wykorzystywania zasobów, a poprawa efektywności energetycznej wpłynie na bardziej efektywny system produkcji, a w konsekwencji na wzrost konkurencyjności gospodarki. Identyfikacja zestawu działań zwiększających efektywność energetyczną w danym przedsiębiorstwie dokonywana jest na podstawie audytu energetycznego.</p>
Rodzaj instrumentu finansowego	Pożyczka + dotacja
Odbiorca finalny	Mikro przedsiębiorstwa
Maksymalna kwota wsparcia jednostkowego	250 tys. PLN
Proporcja komponentów instrumentu	<p>Pożyczka – od 33% do 67% wartości projektu Dotacja – od 33% do 67% wartości projektu Pożyczka i dotacja łącznie mogą pokrywać do 100% wartości projektu. Proporcje części zwrotnej i bezzwrotnej ustalone będą przez Instytucję Zarządzającą przed ogłoszeniem konkursu.</p>
Maksymalny okres finansowania	Powyżej 60 m-cy
Oprocentowanie	Ustalone przez Instytucję Zarządzającą w porozumieniu z Instytucją Pośredniczącą, sposób uwzględniający przedstawione powyżej założenia.
Uwagi	<p>Należy także uwzględnić limity i ograniczenia realizacji projektu wskazane w „Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych...”, właściwe dla danego działania.</p> <p>Biorąc pod uwagę fakt, iż projekty realizowane w obrębie obu działań przynoszą korzyści już od momentu ich oddania do użytkowania, część dłużna instrumentu – pożyczka, zwracana będzie w ratach stałych, ustalonych w oparciu o udzieloną kwotę, czas finansowania oraz przyjęte oprocentowanie. Dopuszcza się ustalenie okresu karencji równego czasowi realizacji inwestycji. Część dłużna – pożyczka, zwracana będzie w ratach stałych, ustalonych w oparciu o udzieloną kwotę, czas finansowania oraz przyjęte oprocentowanie.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Instrument III – mikroprzedsiębiorstwa – założenia

Kryterium	Charakterystyka
Priorytet inwestycyjny i działanie	4a – Działanie 4.2. Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach 4b – Działanie 5.1. Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw
Cel	<p>Celem Działania 4.2. jest realizacja zadań przyczyniających się do wypełnienia zobowiązań wynikających z tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego Unii Europejskiej oraz Strategii Europa 2020. Działanie ukierunkowane jest na stworzenie konkurencyjnego rynku energii odnawialnej, który stać się ma jednym z elementów zrównoważonego rozwoju regionu oraz zaspokojenia rosnących potrzeb energetycznych lokalnej gospodarki. Wspierane działania mają zapewnić dywersyfikację dostaw energii, oraz zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne regionu, przy wykorzystaniu jego naturalnych uwarunkowań i potencjałów, zgodnie z programem wojewódzkim dot. wsparcia OZE, realizującym założenia Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.</p> <p>Celem Działania 5.1. jest osiągnięcie wysokiej efektywności energetycznej przedsiębiorstw poprzez realizację wielokierunkowych i kompleksowych zadań w różnych dziedzinach, tj. ogrzewaniu, wentylacji, chłodzeniu, przygotowaniu ciepłej wody i oświetleniu pomieszczeń; jak również szersze wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych. Inwestycje służą pokryciu zapotrzebowania na ciepło lub na ciepło i energię elektryczną w przedsiębiorstwach. Celem jest stworzenie we wspartych przedsiębiorstwach systemu produkcji, uwzględniającego zasady zrównoważonego wykorzystywania zasobów, a poprawa efektywności energetycznej wpłynie na bardziej efektywny system produkcji, a w konsekwencji na wzrost konkurencyjności gospodarki. Identyfikacja zestawu działań zwiększających efektywność energetyczną w danym przedsiębiorstwie dokonywana jest na podstawie audytu energetycznego.</p>
Rodzaj instrumentu finansowego	pożyczka + dotacja + poręczenie
Odbiorca finalny	Mikro przedsiębiorstwa
Maksymalna kwota wsparcia jednostkowego	250 tys. PLN
Proporcja komponentów instrumentu	<p>Pożyczka – od 33% do 67% wartości projektu Dotacja – od 33% do 67% wartości projektu Kredyt i dotacja łącznie mogą pokrywać do 100% wartości projektu. Proporcje części zwrotnej i bezzwrotnej ustalone będą przez Instytucję Zarządzającą przed ogłoszeniem konkursu. Poręczenie od 50% do 100% wartości części dłużnej instrumentu</p>
Maksymalny okres finansowania	Powyżej 60 m-cy
Oprocentowanie	Ustalone przez Instytucję Zarządzającą w porozumieniu z Instytucją Pośredniczącą, sposób uwzględniający przedstawione powyżej założenia.
Uwagi	<p>Udzielenie poręczenia winno być poprzedzone analizą i pozytywną weryfikacją sytuacji finansowej oraz rynkowej beneficjenta.</p> <p>Należy także uwzględnić limity i ograniczenia realizacji projektu wskazane w „Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych...”, właściwe dla danego działania.</p> <p>Biorąc pod uwagę fakt, iż projekty realizowane w obrębie obu działań przynoszą korzyści już od momentu ich oddania do użytkowania, część dłużna instrumentu – pożyczka, zwracana będzie w ratach stałych, ustalonych w oparciu o udzieloną kwotę, czas finansowania oraz przyjęte oprocentowanie. Dopuszcza się ustalenie okresu karencji równego czasowi realizacji inwestycji. Część dłużna – pożyczka, zwracana będzie w ratach stałych, ustalonych w oparciu o udzieloną kwotę, czas finansowania oraz przyjęte oprocentowanie.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Za założeniami tak zdefiniowanych instrumentów stoją następujące przesłanki:

1. Okres zwrotu inwestycji w przypadku obu działań w ponad połowie przypadków badanych w analizie ex-ante przekracza 5 lat.
2. Dotacja nie jest pierwszym źródłem finansowania tego rodzaju inwestycji, niemniej jednak przedsiębiorstwa wykazują wyraźne zainteresowanie dotacyjną formą wsparcia, zaś brak takiej dotacji w połączeniu z niepewnością w zakresie przepisów prawa, stanowi istotną barierę w pozyskiwaniu środków – stąd też zaleca się wyraźne uwypuklenie komponentu bezzwrotnego w instrumencie finansowym.
3. Przeważająca większość projektów realizowanych w obu działaniach zawiera się w przedziale wartości do 1 mln. PLN, przy czym wartość ta powiązana jest także z charakterem samego projektu.
4. Z uwagi na względnie wysoki koszt projektów z obu działań, który może obniżać ich dostępność dla mikro przedsiębiorców, chociażby z uwagi na ich wysoką wartość w perspektywie posiadanych środków oraz majątku trwałego, w tej grupie racjonalne jest zwiększenie zakresu dotacji, a także udzielenie poręczeń do 100% wartości części dłużnej zobowiązania.
5. Równocześnie, z uwagi na fakt, iż koszt projektów z obu działań jest w pewnym zakresie proporcjonalny do rozmiaru przedsiębiorstwa (a dokładnie do posiadanej przez niego infrastruktury, w tym infrastruktury produkcyjnej), zasadne jest zastosowanie mniejszej wartości maksymalnego wsparcia dla mikro przedsiębiorstw, większej – dla przedsiębiorstw małych i średnich.

Alokacja środków między wszystkie instrumenty w ramach danego działania pozostaje w gestii Instytucji Zarządzającej, przy czym rekomenduje się odpowiednio większą skalę środków alokowanych w obrębie instrumentu I (małe i średnie przedsiębiorstwa), z uwagi na większą skalę i wyższe koszty realizowanych przez te podmioty projektów. Proponowany podział to udostępnienie 65% środków w obrębie instrumentu I, zaś 35% środków w obrębie instrumentów II i III. Instrumenty II i III, z uwagi na tą samą grupę docelową mogą być dystrybuowane wspólnie, z jednego budżetu, zaś wybór samego instrumentu należy pozostawić decyzji wnioskującego.

7.3. Definiowanie struktury zarządzania instrumentem finansowym

Instrumenty finansowe mogą być oferowane odbiorcom ostatecznym w oparciu o dwa modele struktury zarządzania:

1. W sposób bezpośredni, w którym Instytucja Zarządzająca odpowiada za samodzielną dystrybucję instrumentów finansowych do odbiorców ostatecznych – rozwiązanie to jest wyłączone przez ustawę o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020¹¹.

¹¹ Ustawa z dnia 11/07/2014 o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. 2014 poz. 1146.

2. W sposób pośredni – poprzez zaangażowanie Instytucji Pośredniczącej, którą, w myśl rozporządzenia 1303/2013 może być EBI, międzynarodowa instytucja finansowa, instytucja finansowa mająca siedzibę w kraju członkowskim, lub podmiot prawa publicznego lub prywatnego.

Należy przy tym zaznaczyć, iż w tym drugim przypadku możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze z nich to zaangażowanie instytucji wybranej w trybie konkursu lub przetargu, bądź zaangażowanie instytucji istniejącej lub nowotworzonej poprzez zainwestowanie w nią środków. Instytucja taka jest następnie odpowiedzialna za wdrażanie i obsługę instrumentu finansowego. Druga możliwość pośredniego modelu zarządzania to wykorzystanie funduszu funduszy, to jest instytucji, która zarządza środkami przeznaczonymi na realizację instrumentów finansowych, następnie zaś dokonuje wyboru instytucji pośredniczących, odpowiedzialnych za dostarczenie instrumentów do beneficjentów.

Porównanie właściwości rozwiązań pośrednich i bezpośredniego jest w rozważanym przypadku niecelowe – z uwagi na fakt, iż prawo krajowe nie umożliwia zastosowania tego ostatniego. Należy natomiast przeanalizować cechy charakterystyczne obu rozwiązań – to jest rozwiązania zakładającego Instytucję Pośredniczącą, udzielającą instrumentu finalnym odbiorcom, oraz zakładającego wykorzystanie funduszu funduszy – jako instytucji koordynującej pracę wielu pośredników finansowych. Ich porównanie prowadzi do następujących wniosków:

1. Fundusz funduszy ma możliwość bardziej elastycznego reagowania na zmieniający się popyt, poprzez wprowadzanie nowych pośredników – co raczej nie jest przewidywane w omawianych działaniach.
2. Rozwiązanie zakładające fundusz funduszy może generować dodatkowe koszty, zarówno o charakterze ekonomicznym, jak i poza-ekonomicznym, dotyczące chociażby rozbudowanego procesu koordynacji, większej ilości konkursów, czy bardziej złożonego raportowania – z uwagi na fakt, iż techniczne w systemie znajdować się będzie wiele instytucji pośredniczących, do tego będą one ułożone w strukturę hierarchiczną.
3. Fundusz funduszy umożliwia obsługę działań o wielopłaszczyznowym, złożonym charakterze – dzięki możliwości zaangażowania różnych, wyspecjalizowanych instytucji pośredniczących drugiego szczebla.
4. Wykorzystanie funduszu funduszy jest rozwiązaniem bardziej czasochłonnym i bardziej złożonym organizacyjnie, ponieważ wymaga przeprowadzenia większej ilości postępowań konkursowych (wybór funduszu funduszy oraz instytucji pośredniczących), jak również wymaga bardziej rozbudowanych ustaleń dotyczących współpracy i raportowania.
5. Wybór jednej Instytucji Pośredniczącej zapewnia Instytucji Zarządzającej większą kontrolę nad funkcjonowaniem instrumentu finansowego.

Biorąc pod uwagę przedstawioną ocenę, w obu działaniach rekomenduje się zastosowanie rozwiązania prostszego – pierwszego wariantu, to jest zaangażowania instytucji pośredniczącej, odpowiedzialnej za wdrażanie instrumentu finansowego oraz dostarczenie go do finalnych odbiorców. Oba omawiane modele posiadają zbliżony zestaw zalet, natomiast za wykorzystaniem w analizowanej sytuacji funduszu funduszy nie przemawiają jakiegokolwiek argumenty. Dodatkowo, za jedną instytucją pośredniczącą świadczą następujące przesłanki:

1. Instytucja Zarządzająca posiada doświadczenie we współpracy z tego rodzaju instytucją – Lubelską Agencją Wspierania Przedsiębiorczości w Lublinie.
2. W każdym z działań przewidywany jest relatywnie wąski, pod względem problematyki, zakres projektów, w związku z tym nie zasadne jest wybieranie wielu instytucji pośredniczących, specjalizujących się w różnych działaniach, co byłoby możliwe przy wykorzystaniu funduszu funduszy.
3. Fundusz funduszy jest rozwiązaniem potencjalnie generującym większe koszty – z powodu wskazanych wcześniej uwarunkowań.
4. W ramach obu działań przewidywane jest udzielenie wsparcia relatywnie niewielkiej ilości beneficjentów (łącznie, zgodnie z wartością docelową dla roku 2023–330 podmiotów).

Dodatkowo, dopuszczalne jest zaangażowanie jednej instytucji do obsługi obu działań, z uwagi na fakt, iż:

1. Rozwiązanie takie będzie bardziej racjonalne ekonomicznie, jak również organizacyjnie – z perspektywy współpracy i koordynacji między Instytucją Zarządzającą a Instytucją Pośredniczącą.
2. Oba działania mają bardzo zbliżony charakter, cele i zakres realizowanych projektów, w związku z tym nie potrzebne są instytucje o odrębnej płaszczyźnie specjalizacji.

Instytucja pośrednicząca powinna być wybrana zgodnie z obowiązującymi normami i regulacjami prawa krajowego i wspólnotowego, z uwzględnieniem kryteriów:

- posiadanego doświadczenia we wdrażaniu instrumentów finansowych;
- posiadanej wiedzy niezbędnej do ewaluacji i oceny wniosków dotyczących projektów realizujących cele obu objętych wsparciem działań;
- zapewnienia potencjału kadrowego niezbędnego do terminowej oraz merytorycznie poprawnej realizacji procesów przetargowych i konkursowych, procesów monitoringu i raportowania oraz postępowań odwoławczych.

Umowa zawierana z Instytucją Pośredniczącą, oprócz uregulowań warunkujących reguły funkcjonowania i obsługi instrumentu, jak również wynagrodzenia instytucji pośredniczącej, powinna obejmować:

1. Rozwiązania z obszaru monitorowania i raportowania, zgodne z założeniami przyjętymi w dalszej części opracowania.
2. Decyzje i rozstrzygnięcia w zakresie ponownego wykorzystania środków przypisanych do wsparcia, zgodne z art. 43, 44 i 45 rozporządzenia 1303/2013.

8. SPECYFIKACJA OCZEKIWANYCH WYNIKÓW ZGODNYCH Z ODPOWIEDNIM PROGRAMEM

8.1. Ustalenie i kwantyfikacja oczekiwanych wyników instrumentu finansowego

Podstawowym i najważniejszym kryterium definiującym oczekiwane wyniki stosowania rozważanych instrumentów finansowych jest zakres i skala przyczynienia się do realizacji celów stawianych przed danym działaniem, wyrażonych zdefiniowanym uprzednio dla tego działania zestawem wskaźników oraz oczekiwanymi wartościami ich wykonania. Jeżeli instrument finansowy będzie jedyną formą finansowania rozważanego działania, należy założyć, iż wyniki realizacji tego działania są równocześnie wynikami stosowania instrumentu finansowego.

Wskaźniki właściwe dla kolejnych osi priorytetowych oraz podejmowanych w ich obrębie działań zdefiniowane zostały w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020¹², a rozwinięte w „Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020”¹³.

Wskaźniki produktu dla Działania 4.2. wskazane w opisie szczegółowym to¹⁴:

1. Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE.
2. Liczba przebudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE.
3. Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE.
4. Liczba przebudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE.
5. Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej z OZE w ramach kogeneracji.
6. Liczba przebudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej z OZE w ramach kogeneracji.
7. Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji.
8. Dodatkowa zdolność wytwarzania energii cieplnej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji.
9. Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CI1).
10. Liczba wybudowanych instalacji do produkcji biokomponentów.

¹² Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020, przyjęty decyzją Komisji Europejskiej C(2015)887 z dnia 12/02/2015.

¹³ Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020, Załącznik nr 2 do uchwały XCII/1914/2019 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 19/11/2019, Lublin 2019.

¹⁴ A także wykazane w KPIS LIST TO MONITOR THE PA2 ADDRESSED TO INDUSTRY, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE, 2019 oraz KPIS LIST TO MONITOR THE PA1 ADDRESSED TO PUBLIC AUTHORITIES, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE, 2019.

11. Liczba wybudowanych instalacji do produkcji biopaliw.
12. Długość nowo wybudowanych sieci elektroenergetycznych dla odnawialnych źródeł energii.
13. Długość zmodernizowanych sieci elektroenergetycznych dla odnawialnych źródeł energii.

Biorąc natomiast pod uwagę przyjęte zasady sprawozdawczości¹⁵ i dane odnośnie skali wykonania danego priorytetu, przytoczyć można następujące wskaźniki¹⁶:

1. Inwestycje produkcyjne: liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CO01);
2. Energia odnawialna: dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (CO30);
3. Redukcja emisji gazów cieplarnianych: szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (CO34);
4. Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii z OZE.

Analizując przedstawione sprawozdanie można zauważyć, iż realizacja działania, jak i całej osi priorytetowej przebiega poprawnie. Opierając się o prognozy beneficjentów, można przyjąć, że większość wskaźników w roku 2018 powinna przekroczyć wartości docelowe dla roku 2023. Stany faktyczne są natomiast wyraźnie niższe, wykazują jednak silną dynamikę wzrostu, co można zauważyć odwołując się do poziomu tych wskaźników w latach 2016 i 2017. Należy zatem przyjąć, iż nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych wskaźników monitorujących funkcjonowanie instrumentu finansowego, zaś same wyniki jego wykorzystania powinny być spójne z oczekiwanymi wynikami działania/ priorytetu.

Dla Działania 5.1. wskaźniki w obszarze produktu, wskazanie w opisie to:

1. Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CI1).
2. Liczba przedsiębiorstw, które w wyniku wsparcia poprawiły efektywność energetyczną.
3. Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków.
4. Powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji.
5. Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE.
6. Liczba przebudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE.
7. Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE.
8. Liczba przebudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE.
9. Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej w ramach kogeneracji.
10. Liczba przebudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej w ramach kogeneracji.

¹⁵ Roczne i końcowe sprawozdania z wdrażania w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, Załącznik do Uchwały nr 257/2019 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 z dnia 18/06/2019. (niezatwierdzone na dzień opracowywania niniejszej analizy).

¹⁶ Należy przy tym zastrzec, że wskaźniki te są wspólne dla priorytetu inwestycyjnego 4a, obejmującego Działania 4.1 i 4.2.

11. Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej z OZE w ramach kogeneracji.
12. Liczba przebudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej z OZE w ramach kogeneracji.
13. Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji.
14. Dodatkowa zdolność wytwarzania energii cieplnej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji.

Sprawozdanie z wdrażania programu¹⁷ wykazuje natomiast wartości czterech wskaźników:

1. Liczby przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CO01).
2. Dodatkowej zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (CO30).
3. Szacowanego rocznego spadku emisji gazów cieplarnianych (CO34).
4. Ilości zaoszczędzonej energii elektrycznej.

Podobnie, jak uprzednio, także w przypadku tego Działania, wartości skumulowane do roku 2018 ustalone według deklaracji respondentów zbliżają się bądź przekraczają wartości docelowe dla roku 2023. Tym razem jednak wartości faktyczne są znacząco niższe, chociaż nadal wykazują wyraźną dynamikę, biorąc pod uwagę niemal zerowe wartości w roku 2017. Niemniej jednak, Instytucja Zarządzająca powinna rozważyć, po rozstrzygnięciu konkursu wskazywanego w sprawozdaniu na III kwartał 2019 r. i oszacowaniu liczby przedsiębiorstw objętych wsparciem, zaplanowanie kolejnych konkursów dla działania w taki sposób, aby wartość docelowa dla roku 2023 osiągnięta została nie później, niż w roku 2021. Wiąże się to z faktem, iż z uwagi na potencjalną długotrwałość inwestycji, efekty osiągane w obszarze pozostałych wskaźników mogą być odsunięte w czasie.

Równocześnie, przeprowadzona analiza ex-ante wskazała na fakt, iż mikro i małe przedsiębiorstwa wydają się być słabiej reprezentowane wśród dotychczasowych beneficjentów, niż podmioty średnie, chociaż ilość przedsiębiorstw mikro i małych, potencjalnie mogąca zostać objęta wsparciem jest, w oszacowaniu autorów analizy ex-ante, wyraźnie wyższa, niż przedsiębiorstw średnich. Może być to spowodowane z jednej strony brakiem infrastruktury możliwej do objęcia tymi działaniami, z drugiej zaś istnieniem specyficznych dla mikro i małych przedsiębiorstw, potencjalnych barier w pozyskiwaniu środków, czego analiza niestety nie wyjaśnia. Postuluje się zatem przeprowadzenie odpowiedniej analizy, i, jeśli to zasadne, wprowadzenie i monitorowanie wskaźnika wyrażającego proporcję przedsiębiorstw objętych wsparciem.

¹⁷ Roczne i końcowe sprawozdania z wdrażania w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, Załącznik do Uchwały nr 257/2019 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 z dnia 18/06/2019. (niezawierające na dzień opracowywania niniejszej analizy).

8.2. Określenie, w jaki sposób instrument finansowy przyczyni się do osiągnięcia celów strategicznych

Cele strategiczne do realizacji których powinien przyczyniać się rozważany instrument finansowy rozpatrywane mogą być na trzech poziomach: w perspektywie celów zdefiniowanych na poziomie Unii Europejskiej, celów strategicznych na poziomie kraju, oraz celów wyznaczonych w strategii regionalnej. Na poziomie wspólnotowym cele strategiczne zdefiniowane zostały w dokumencie „*Europa 2020: Strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*”¹⁸. W jego obrębie wskazane zostało pięć celów:

1. Osiągnięcie przynajmniej 75% stopy zatrudnienia.
2. Inwestowanie 3% PKB w badania i rozwój.
3. Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, wzrost udziału energii odnawialnej i efektywności energetycznej.
4. Zmniejszenie odsetka uczniów przedwcześnie kończących edukację oraz zwiększenie liczby absolwentów szkół wyższych.
5. Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Cele strategiczne na poziomie kraju zdefiniowane są w dwóch dokumentach, w „*Strategii Rozwoju Kraju 2020*”¹⁹, oraz w „*Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*”²⁰. Podstawowym celem rozwojowym dla Polski, wskazanym w pierwszym z opracowań jest „wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności”. W jego obrębie zdefiniowano trzy obszary strategiczne, zaś w każdym z nich cele cząstkowe. Są to:

1. Obszar I: Sprawne i efektywne państwo, w którym wyodrębniono następujące cele strategiczne: przejście od administrowania do zarządzania rozwojem, zapewnienie środków na działania rozwojowe i wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela.
2. Obszar II: Konkurencyjna gospodarka, w tym: wzmocnienie stabilności makroekonomicznej, wzrost wydajności gospodarki, zwiększenie innowacyjności gospodarki, rozwój kapitału ludzkiego, zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych, bezpieczeństwo energetyczne i środowisko i zwiększenie efektywności transportu.
3. Obszar III: Spójność społeczna i terytorialna, w tym: integracja społeczna, zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych, jak również wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych.

¹⁸ Komunikat Komisji – *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (KOM(2010) 2020 wersja ostateczna z 03/03/2010).

¹⁹ Strategia Rozwoju Kraju 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

²⁰ Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 05/02/2013 w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności.

Na poziomie regionu cele strategiczne zdefiniowane zostały w „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030)”²¹. W tym ujęciu przyjęte zostały cztery cele²²:

1. Wzmacnianie urbanizacji regionu.
2. Restrukturyzacja rolnictwa oraz rozwój obszarów wiejskich.
3. Selektywne zwiększanie potencjału wiedzy, kwalifikacji, zaawansowania technologicznego, przedsiębiorczości i innowacyjności regionu.
4. Funkcjonalna, przestrzenna, społeczna i kulturowa integracja regionu.

Działanie 4.2. dotyczy produkcji energii ze źródeł odnawialnych realizowanej przez przedsiębiorstwa. Jak wskazano w analizie ex-ante, działanie przyczyniać ma się do wypełniania zobowiązań wynikających z tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego, a ukierunkowane jest na stworzenie konkurencyjnego rynku energii odnawialnej, zaspokajanie potrzeb energetycznych lokalnej gospodarki i dywersyfikację dostaw energii. Tak zdefiniowane Działania przekładają się przede wszystkim na realizację Celu 3 strategii „Europa 2020”, zarówno w perspektywie wzrostu udziału energii odnawialnej, jak i efektywności energetycznej. Równocześnie, tego rodzaju projekty szeroko wpisują się w Cel 6 Obszaru II „Strategii Rozwoju Kraju 2020”, zakładający zwiększenie dywersyfikacji dostaw paliw i energii, poprawę stanu środowiska, jak również adaptację do zmian klimatu. Na koniec, odnosząc się do strategii na poziomie regionalnym, instrument finansowy w pewnym zakresie przyczynić się może do realizacji Celu szczegółowego 3.5., zakładającego wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, oraz, potencjalnie, Celu 2.5, mówiącego o wyposażaniu obszarów wiejskich w infrastrukturę transportową, komunalną i energetyczną.

Działanie 5.1. dotyczy natomiast poprawy efektywności energetycznej przedsiębiorstw, służy realizacji dwóch celów. Po pierwsze, osiągnięciu wysokiej efektywności energetycznej, w tym szerszemu wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych, oraz, po drugie, stworzenie systemów produkcji uwzględniających zasady zrównoważonego rozwoju, tym samym budujących efektywność, a w konsekwencji przekładających się na wzrost konkurencyjności gospodarki. Podobnie, jak miało to miejsce uprzednio, także projekty z tego obszaru w pierwszej kolejności przekładać się będą na realizację Celu 3 strategii „Europa 2020”, a także wpisują się Obszar II „Strategii Rozwoju Kraju 2020”, tym razem prowadząc do osiągnięcia Celu 2, dotyczącego wzrostu wydajności gospodarki, oraz ponownie, Celu 6, zogniskowanego wokół

²¹ Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030), Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, Lublin 2014.

²² Nie ulega wątpliwości, iż projekty, których realizacji służyć będą instrumenty finansowe planowane w obu priorytetach wpisują się niemalże bezpośrednio w cele strategiczne definiowane na pierwszych dwóch poziomach, w mniejszym zakresie – w cele zdefiniowane na poziomie województwa. Biorąc pod uwagę wskazane w ocenie ex-ante luki finansowania w obu tych priorytetach, można przyjąć, iż instrumenty finansowe planowane w obrębie tych działań, potencjalnie zwiększając ilość realizowanych projektów, służyć będą osiągnięciu części z uprzednio przytoczonych celów.

problematyki bezpieczeństwa energetycznego i środowiska. Odniesienie do celów strategii regionalnej jest analogiczne, jak w przypadku Działania 4.2.

Oba instrumenty finansowe dodatkowo, przez samą swoją istotę realizować będą także cel 2 z Obszaru II „Strategii Rozwoju Kraju 2020”, mówiący o zwiększeniu wykorzystania środków pozabudżetowych. Równocześnie, oba działania objęte planowanymi instrumentami finansowymi wpisują się w założenia i cele zdefiniowane w Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020”²³.

8.3. Monitorowanie i raportowanie

Ciągle monitorowanie funkcjonowania instrumentu finansowego na rynku docelowym jest niezbędne zarówno z punktu widzenia oceny jego efektywności, w szczególności zaś stopnia realizacji postawionych celów, nadzoru nad sposobami i poprawnością jego wykorzystania, umożliwia także bieżące reagowanie na występujące problemy oraz powstające bariery w jego wykorzystaniu. Nie można także pomijać niematerialnego, a zwłaszcza psychologicznego wymiaru wpływu procesu monitorowania na instytucje pośredniczące oraz finalnych odbiorców instrumentu finansowego. Odpowiednio zaplanowany i prowadzony monitoring skutkuje koniecznością przestrzegania reguł oraz procedur, a także buduje w instytucjach uczestniczących w dostarczaniu instrumentu, jak również w jego odbiorcach poczucie odpowiedzialności za realizację postawionych celów.

Omawiając efekt wpływu procesu monitoringu na proces wdrażania i dostarczania instrumentu finansowego należy także bezwzględnie zwrócić uwagę na jego negatywne aspekty. Źle zaprojektowany bądź nadmierny monitoring będzie bowiem zniechęcał potencjalnych odbiorców, tworzył lub pogłębiał obawy przed korzystaniem z instrumentów, prowadził także do poczucia niepewności, budując tym samym istotną barierę wejścia. Dodatkowo, zbyt rozbudowany monitoring, poprzez swoją pracochłonność powoduje koszty, zarówno finansowe, czasowe, jak również psychologiczne, zarówno wśród finalnych odbiorców, u możliwych instytucji pośredniczących (generowanie danych i raportowanie), ale także w instytucji zarządzającej (agregacja danych, tworzenie opracowań itd.). Koszty te będą wtórnie zniechęcać do korzystania z instrumentów finansowych.

W zależności od przyjętej strategii wdrażania instrumentu finansowego, procesowi monitoringu podlegać powinny dwie kategorie podmiotów:

- instytucje pośredniczące (jeśli są przewidziane),
- odbiorcy docelowi.

²³ Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15/04/2014 w sprawie przyjęcia *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020*.

Monitorowanie powinno natomiast bazować zarówno na danych wewnętrznych, to jest będących w posiadaniu lub możliwych do opracowania przez Instytucję Zarządzającą, oraz danych zewnętrznych – pozyskanych od wspomnianych podmiotów, jak również ze źródeł ogólnodostępnych. Sam proces monitorowania powinien dostarczać wiedzy co najmniej odnośnie²⁴:

- liczby udzielonych instrumentów wraz z ich wartością;
- liczby wniosków zaakceptowanych oraz liczby wniosków odrzuconych, wraz z przyczynami ewentualnego nieudzielenia instrumentu;
- struktury celów na które udzielono wsparcia;
- struktury zbioru podmiotów, którym udzielono wsparcia, oraz struktury zbioru podmiotów, którym wsparcia odmówiono, rozpatrywanej z punktu widzenia kryterium ich wielkości, formy prawnej, branży i charakteru działalności;
- zakres założonych efektów oraz stopień ich ociążenia w trakcie oraz na koniec realizacji przedsięwzięcia, jak również rentowność i stopy zwrotu z inwestycji;
- stopnia wykorzystania instrumentu przez podmioty w miarę postępów realizacji projektu wraz z oceną obserwowanych barier w wykorzystaniu instrumentu²⁵.

Ponadto dobrą praktyką będzie gromadzenie informacji w zakresie umożliwiającym aktualizację oceny ex-ante, jak również opracowywanie tego rodzaju ocen w przyszłości. Instytucja Zarządzająca definiując zakres danych pozyskiwanych w procesie monitorowania i raportowania z realizacji instrumentów finansowych, powinna także uwzględnić „Model przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych” zgodnie z Rozporządzeniem Wykonawczym Komisji Nr 821/2014²⁶, jak również szacować wskaźniki zgodnie z *Wytycznymi w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020*²⁷. Instytucja Zarządzająca przed wdrożeniem instrumentu finansowego powinna opracować procedury raportowania do realizacji których zobowiązane będą podmioty obu poziomów, to jest pośrednicy oraz finalni odbiorcy instrumentów.

²⁴ 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 OZE lub EE.

²⁵ Powinno się zbierać dane na temat współpracy z innymi przedsiębiorcami w realizacji projektów OZE lub EE oraz informację dotyczącą rzeczywistej (a nie tylko minimalnej) wielkości wkładu własnego ostatecznego odbiorcy. Należy także monitorować koszty promocji. Odnosząc się 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.

²⁶ Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 821/2014 z dnia 28/07/2014 ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w zakresie szczegółowych uregulowań dotyczących transferu wkładów z programów i zarządzania nimi, przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych, charakterystyki technicznej działań informacyjnych i komunikacyjnych w odniesieniu do operacji oraz systemu rejestracji i przechowywania danych.

²⁷ Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018.

Zobowiązanie do ich realizacji, należy uwzględnić w umowie o udzielenie instrumentu finansowego. Procedury raportowania powinny definiować:

- częstotliwość składania raportów, przy czym nie rekomenduje się okresów częstszych, niż pół roku;
- zakres wymaganych danych i informacji – z zastrzeżeniem niepowodowania nadmiernej pracochłonności procesu raportowania;
- służby lub stanowiska w instytucji zarządzającej odpowiedzialne za koordynowanie procesu raportowania oraz odbiór jego wyników.

Równocześnie, instytucja zarządzająca winna także opracować wewnętrzne procedury monitorowania, gwarantujące w szczególności:

- ciągłość procesu monitorowania wykorzystania instrumentów finansowych przez jego odbiorców oraz warunki realizacji tego procesu;
- minimalizację obciążeń i budowanie pozytywnych relacji z odbiorcami instrumentu finansowego oraz ewentualnymi instytucjami pośredniczącymi;
- zapewnienie mechanizmu kontroli doraźnej i reagowania w przypadku nadużyć, bądź stosowania instrumentu w sposób niezgodny z umową;
- zdefiniowanie służb lub stanowisk odpowiedzialnych za gromadzenie, agregację, jak również przetwarzanie danych i informacji pozyskanych w procesie monitorowania, a także za generowanie odpowiednich raportów.

Obie grupy procedur winny być okresowo ewaluowane w celu oszacowania ich skuteczności, zasadności stosowanych rozwiązań, a także oceny tego, czy koszty prowadzenia procesu monitorowania nie przekraczają wartości wykrywanych nadużyć i nieprawidłowości.

9. PRZEPISY DOTYCZĄCE AKTUALIZACJI I PRZEGLĄDU METODOLOGII OCENY EX-ANTE

Proces opracowywania oceny ex-ante oparty jest między innymi o dane pochodzące z bieżących badań rynku, grup odbiorców czy warunków ekonomicznych. Podobnie jak te dane, także sama ocena może podlegać dezaktualizacji, bądź nie uwzględniać odbioru, zmian, czy też dodatkowych problemów wynikających z konstrukcji przyjętych instrumentów oraz efektów ich stosowania. Dlatego też Rozporządzenie 1303/2013 definiując elementy składowe oceny ex-ante, wskazuje, iż winna ona zawierać „przepisy pozwalające na przegląd i uaktualnienie, w miarę potrzeb, oceny ex-ante podczas wdrażania jakiegokolwiek instrumentu finansowego, którego wdrożenie było oparte na takiej ocenie, gdy podczas etapu wdrażania instytucja zarządzająca uzna, że ocena ex-ante może już nie odzwierciedlać we właściwy sposób warunków rynkowych istniejących w czasie wdrażania” (tytuł IV, art. 37, pkt. 2 lit. g)²⁸.

Należy przy tym zauważyć, iż Rozporządzenie racjonalizuje przesłanki procesu aktualizacji, wprost wskazując, iż przegląd i uaktualnienie oceny ex-ante przeprowadzane ma być w miarę potrzeb, to jest nie musi posiadać ustalonej częstotliwości oraz horyzontu czasowego, równocześnie zaś decyzja o jego przeprowadzeniu pozostaje w gestii Instytucji Zarządzającej. Pomimo tego, nie należy marginalizować znaczenia aktualizacji oceny – aby budowa i wykorzystanie instrumentu były optymalne, winny one bazować na możliwie jak najlepszych danych rynkowych i ekonomicznych. Autorzy „Oceny ex-ante instrumentów finansowych w RPO WL 2014–2020” wskazują, iż ocena powinna być aktualizowana nie rzadziej niż raz na dwa lata. Częstotliwość taka jest zasadna i proponowana jest także przez autorów wielu podobnych opracowań²⁹. Należy przy tym zaznaczyć, iż niektóre raporty wskazują także konieczność krótszego odstępu czasu między przeglądami – sugerują podejmowanie tego rodzaju działania nawet co pół roku³⁰. Pomimo to, wskazane jest przyjęcie dwuletniego odstępu między kolejnymi planowymi aktualizacjami – z uwagi na fakt, iż instrumenty finansowe nie przynoszą natychmiastowych efektów.

„Ocena ex-ante instrumentów finansowych w RPO WL 2014–2020” w części poświęconej aktualizacji określa, iż przedmiotem przeglądu powinny być po pierwsze najważniejsze obszary poruszane w części diagnostycznej, po drugie zaś pozostałe perspektywy przeprowadzonej analizy, inne zagadnienia, które w trakcie wdrażania instrumentów okażą się ważne lub których analiza będzie oczekiwana przez Komisję Europejską.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17/12/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, s. 320 z późn. zm.).

²⁹ Zob. Raport *Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020*, Warszawa 2014.

³⁰ Zob. Raport końcowy z badania ewaluacyjnego *Ocena ex ante instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014–2020*, Kutno, grudzień 2014.

W szczególności, zgodnie z przyjętymi zapisami, aktualizacja powinna uwzględniać:

- analizę popytu na finansowanie, prowadzoną przy wykorzystaniu ogólnodostępnych danych, a także przy wykorzystaniu modelu AFN, bazującą na danych finansowych ze sprawozdań firm ubiegających się o wsparcie;
- stan wdrażania instrumentów finansowych, w tym zmiany w poziomie zainteresowania finansowaniem, poziom dotychczasowego wydatkowania środków oraz określenie barier w sprawnym wdrażaniu instrumentów finansowych.

Dodatkowo, wskazane jest, aby aktualizacja oceny ex-ante uwzględniała:

- ocenę potencjalnego odbioru instrumentów finansowych w grupach docelowych, wraz z propozycjami rozwiązań o charakterze formalnym bądź organizacyjnym, zmierzających do uproszczenia korzystania z określonego instrumentu;
- ocenę perspektyw i jakości współpracy pomiędzy Instytucją Zarządzającą, ewentualnymi jednostkami pośredniczącymi oraz odbiorcą instrumentu finansowego, prowadzoną z punktu widzenia każdego z wymienionych podmiotów, wraz z diagnozą potencjalnych barier tej kooperacji;
- przyczyny porażek w ubieganiu się o możliwość skorzystania z danego instrumentu finansowego oraz opinii odbiorców docelowych w tym zakresie;
- analizę luk w ofercie instrumentów finansowych;
- wnioski i rekomendacje wynikające z analizy procesu wdrażania oraz z samego korzystania z instrumentów finansowych.

W obrębie szczegółowych parametrów wymagających monitorowania, a pociągających za sobą konieczność ewentualnej aktualizacji oceny w „*Ocenie ex-ante instrumentów finansowych w RPO WL 2014–2020*” wskazano:

- zmiany tempa wzrostu małych i średnich przedsiębiorstw,
- poziom inwestycji w obrębie MŚP i odsetek przedsiębiorstw dotkniętych trudnościami w dostępie do kredytu,
- wahania koniunktury gospodarczej oraz sytuacji finansowej przedsiębiorstw,
- tempo wzrostu przychodów ze sprzedaży w przedsiębiorstwach.

Jako sygnały sugerujące konieczność pozaplanowego przeglądu i aktualizacji oceny ex-ante wskazać można:

- wystąpienie istotnych zmian otoczenia gospodarczego,
- zmiany celów strategicznych definiowanych na poziomie regionu lub państwa,
- zmianę polityki fiskalnej i podatkowej państwa, w szczególności zmiany obowiązujących stawek podatkowych,
- obserwowane problemy z absorpcją środków alokowanych na kolejne instrumenty finansowe.

Równocześnie, przed przeglądem oceny należy także dokonać przeglądu przyjętych rozwiązań metodologicznych, w szczególności w zakresie liczebności prób oraz proporcji podmiotów tworzących ich frakcje. Sama aktualizacja oceny powinna być realizowana przez odpowiednie służby Instytucji Zarządzającej we współpracy z zewnętrznym wykonawcą, a powinna bazować zarówno na danych ilościowych, jak i jakościowych, w tym na danych zbieranych w trakcie wdrażania kolejnych instrumentów.

10. LISTA KONTROLNA KOMPLETNOŚCI OCENY EX-ANTE

Rozporządzenie 1303/2013³¹ wprowadzając wymóg opracowywania oceny ex-ante dla wsparcia z instrumentów finansowych w pierwszej kolejności definiuje dwa podstawowe warunki, które ocena ta winna spełniać:

1. Wykazywać występowanie zawodności mechanizmów rynkowych lub nieoptymalny poziom inwestycji.
2. Określać szacunkowy poziom i zapotrzebowanie na inwestycje publiczne, w tym typy możliwych instrumentów finansowych, które mają uzyskać wsparcie.

Natomiast, w myśl przytoczonego uprzednio rozporządzenia, za ocenę kompletną uznać należy ocenę, która obejmuje:

- analizę zawodności mechanizmów rynkowych, nieoptymalnego poziomu inwestycji oraz potrzeb inwestycyjnych w odpowiednich obszarach;
- ocenę wartości dodanej instrumentów finansowych, które mają być wspierane, ich spójności z innymi formami interwencji publicznej;
- ocenę możliwych konsekwencji w zakresie pomocy państwa i środków minimalizowania zakłóceń rynku;
- szacunki dotyczące dodatkowych zasobów, które mogą zostać potencjalnie zgromadzone w ramach instrumentu finansowego oraz, jeśli jest to wymagane, ocenę zapotrzebowania na preferencyjne wynagrodzenie, lub opis mechanizmów stosowanych do określenia zapotrzebowania na takie wynagrodzenia;
- przegląd doświadczeń zdobytych podczas stosowania podobnych instrumentów i ocen ex-ante prowadzonych w przeszłości, wraz z wskazaniem, w jaki sposób doświadczenia te zostaną wykorzystane;
- proponowaną strategię inwestycyjną, uwzględniającą analizę opcji wdrożeniowych, produkty finansowe oraz ostatecznych odbiorców;
- wyszczególnienie spodziewanych rezultatów stosowania instrumentu oraz tego, w jaki sposób rozważany instrument finansowy przełoży się na osiągnięcie celów zdefiniowanych w obrębie określonego priorytetu wraz z odpowiednimi wskaźnikami;
- przepisy dotyczące ewentualnego przeglądu lub uaktualnienia oceny ex-ante, podczas wdrażania instrumentu finansowego, w sytuacji, w której instytucja zarządzająca uzna, iż ocena ta nie odzwierciedla już w sposób właściwy warunków rynkowych.

Ewaluacja merytoryczna raportu „*Ocena ex-ante instrumentów finansowych w RPO WL 2014–2020*” prowadzi do konkluzji, iż oba przedstawione na początku warunki

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17/12/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, s. 320 z późn. zm.).

zostały zrealizowane. Za spełnienie tych kryteriów odpowiada w przeważającej mierze przedstawiona, obszerna analiza luki finansowej, w obrębie której diagnozie poddana została skala niedopasowania finansowania w grupie małych i średnich przedsiębiorstw, bazująca na danych zastanych (GUS) oraz modelu AFN. Została ona w dalszej kolejności poszerzona o pogłębione, jakościowe poszukiwanie przyczyn niedopasowania, przeprowadzone przy wykorzystaniu danych z badania ankietowego oraz wywiadów w przedsiębiorstwach dotkniętych luką. Luka ta wprost wyraża poziom zapotrzebowania na finansowanie, dowodzi tym samym nieoptymalnego poziomu inwestycji.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane w rozporządzeniu wymogi kompletności oceny ex-ante przeprowadzoną ocenę należy uznać za częściowo kompletną. Jak zaznaczono wcześniej, dowodzi ona bowiem istnienia zbyt niskiego poziomu inwestycji, szacując także zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne w różnych grupach odbiorców. Równocześnie, ocena ex-ante wskazuje między innymi powody nieuzyskania środków o charakterze zewnętrznym, przyczyny rezygnacji z ubiegania się o tego rodzaju finansowanie, wiąże także skalę obserwowanej luki finansowania z cechami przedsiębiorstwa.

W zakresie poszczególnych priorytetów inwestycyjnych przedstawiane są cele realizowane przez dane działanie, charakteryzowane są grupy odbiorców docelowych oraz problemy obserwowane przy finansowaniu projektów z jego obrębu. Typy możliwych instrumentów finansowych omówione zostały w perspektywie dotychczasowych doświadczeń, gdzie znaleźć można także przesłanki ich zawodności, ponadto dla każdego priorytetu inwestycyjnego poddano dyskusji zasadność stosowania poszczególnych instrumentów, jak również wskazano instrument najbardziej zasadny.

Z drugiej jednak strony, przedstawione strategie inwestycyjne często sprowadzają się do wskazania najbardziej zasadnego instrumentu, część działań opracowana jest dość pobieżnie – niektóre wymagały 30 stron, niektóre zamknęły się w pięciu – jak ma to miejsce między innymi przy Działaniu 1.1. (*Regionalna infrastruktura badawcza*) oraz Działaniach 1.2. i 1.3. (*Badania celowe, Infrastruktura badawczo-rozwojowa w przedsiębiorstwach*). Jest to nieuzasadnione biorąc pod uwagę chociażby cel strategiczny 3 („selektywne zwiększanie potencjału wiedzy, kwalifikacji, zaawansowania technologicznego, przedsiębiorczości i innowacyjności regionu”) wskazany w strategii rozwoju województwa lubelskiego³².

W badanych analizach często nie są wskazane wymagane rozporządzeniem 1303 oczekiwane rezultaty stosowania danego instrumentu, jak również brakuje prognozy tego, jak przełoży się on na osiągnięcie celów danego priorytetu, a także wskaźników umożliwiających odpowiedni szacunek. Analizy zawierają natomiast część poświęconą zasadom jej aktualizacji. Dodatkowo, biorąc pod uwagę kryterium merytorycznej weryfikowalności oceny ex-ante, powinna ona zawierać przegląd przyjętych założeń i metod badawczych oraz analitycznych.

³² *Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030)*, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, Lublin 2014.

11. STUDIUM WYKONALNOŚCI

11.1. Wprowadzenie

Konieczność opracowania przedstawionego innowacyjnego instrumentu finansowego wynikała z dwóch przesłanek. Po pierwsze, wiązała się z decyzją o zastosowaniu instrumentu o charakterze zwrotnym, który umożliwi objęcie wsparciem większej ilości projektów i beneficjentów dzięki powrotowi kapitału do Instytucji Zarządzającej, a ponadto zapewnia większe, niż instrumenty bezzwrotne, efekty mnożnikowe³³. Równocześnie, sytuacja, w której finansowane projekty są co do zasady rentowne, co, jak dowodzi analiza ex-ante ma miejsce w przypadku Działań 4.2. oraz 5.1., jest znaczącą przesłanką do stosowania instrumentu tego rodzaju charakteru. Z drugiej jednak strony, zgodnie z wiedzą dostarczoną przez tą analizę, w obrębie obu tych działań istnieje istotne ryzyko braku dostatecznego zainteresowania programem pożyczkowym, zaś przedsiębiorcy w pewnym zakresie deklarują zainteresowanie wsparciem o charakterze dotacyjnym. W związku z tym proponowane jest stworzenie instrumentu finansowego połączonego z dotacją, która przeznaczona byłaby na cele inwestycyjne (instrument mieszany).

Celem wszystkich planowanych instrumentów finansowych jest likwidacja luki w finansowaniu projektów z obszaru Działania 4.2 oraz Działania 5.1. Celem tego pierwszego, w myśl „Szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WL”³⁴ jest realizacja zadań przyczyniających się do wypełnienia zobowiązań wynikających z tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego Unii Europejskiej oraz Strategii Europa 2020. Działanie ukierunkowane jest na stworzenie konkurencyjnego rynku energii odnawialnej, który stać się ma jednym z elementów zrównoważonego rozwoju regionu oraz zaspokojenia rosnących potrzeb energetycznych lokalnej gospodarki. Wspierane działania mają zapewnić dywersyfikację dostaw energii, oraz zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne regionu, przy wykorzystaniu jego naturalnych uwarunkowań i potencjałów, zgodnie z programem wojewódzkim dot. wsparcia OZE, realizującym założenia Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.

Celem Działania 5.1. jest natomiast osiągnięcie wysokiej efektywności energetycznej przedsiębiorstw poprzez realizację wielokierunkowych i kompleksowych zadań w różnych dziedzinach, tj. ogrzewaniu, wentylacji, chłodzeniu, przygotowaniu ciepłej wody i oświetleniu pomieszczeń; jak również szersze wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych. Inwestycje służą pokryciu zapotrzebowania na ciepło lub na ciepło i energię elektryczną w przedsiębiorstwach. Celem jest stworzenie we wspartych przedsiębiorstwach systemu produkcji, uwzględniającego zasady zrównoważonego wykorzystywania zasobów, a poprawa efektywności energetycznej wpłynie na bardziej efektywny system produkcji, a w konsekwencji na wzrost konkurencyjności gospodarki.

³³ Zob. Konopiello Ł., *Zwrotne instrumenty wsparcia w nowej perspektywie finansowej UE*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne 2 (2015), s. 173–181.

³⁴ *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020*, Lublin, 19/11/2019.

W ramach Działania 4.2. (*Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach*) oraz Działania 5.1. (*Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw*) projektowane są w związku z tym dwie, mieszane formy wsparcia:

- pożyczka połączona z dotacją,
- pożyczka połączona z dotacją oraz poręczeniem.

Instrumenty te mają dwie grupy docelowe. Po pierwsze są to mikroprzedsiębiorstwa, po drugie grupa małych i średnich przedsiębiorstw, w obu przypadkach funkcjonujące na terenie objętym RPO WL. Z uwagi na zróżnicowany zakres potrzeb, ale też różne oczekiwania odnośnie poziomu wsparcia, opracowane zostały trzy, alternatywne instrumenty finansowe:

- dla małych i średnich przedsiębiorstw – instrument I: pożyczka + dotacja,
- dla mikroprzedsiębiorstw – instrument II: pożyczka + dotacja oraz instrument III: pożyczka + dotacja + poręczenie.

Wszystkie trzy instrumenty stosowane będą odrębnie dla Działania 4.2. oraz dla Działania 5.1, różnice dotyczyć będą natomiast maksymalnej wartości wsparcia, zgodnie z założeniami zapisanymi w „Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych RPO WL”, oraz, ewentualnie, Instytucji Pośredniczącej – jeśli Instytucja Zarządzająca uzna za zasadne zaangażowanie różnych Instytucji Pośredniczących dla każdego z Działań.

11.2. Względy technologiczne

W myśl przyjętych założeń, planowane jest wykorzystanie w obrębie każdego z Działań trzech instrumentów finansowych o charakterze mieszanym, łączących część zwrotną z dotacją oraz, ewentualnie, z poręczeniem. W obrębie obu działań wsparciem planuje się objąć dwie odrębne grupy podmiotów. Z jednej strony będą to mikroprzedsiębiorstwa, z drugiej przedsiębiorstwa małe i średnie. Wszystkie instrumenty udzielane będą w oparciu o postępowanie konkursowe, prowadzone zgodnie z przepisami prawa, założeniami zawartymi w przedstawionej Strategii Inwestycyjnej, oraz innymi uwarunkowaniami zdefiniowanymi przez Instytucję Zarządzającą.

Instrument I: pożyczka połączona z dotacją

Instrument ten skierowany jest do małych i średnich przedsiębiorstw – za wyodrębnieniem tych grup stoją między innymi określone oczekiwania w zakresie warunków i wielkości finansowania, wyrażone w analizie ex-ante, jak różnica, względem mikroprzedsiębiorstw w skali realizowanych projektów.

Konstrukcja instrumentu uwzględni połączenie dwóch komponentów – części zwrotnej, realizowanej w formie pożyczki oraz części bezzwrotnej – dotacji. W obrębie Działania 4.2. przewiduje się maksymalne wsparcie jednostkowe w wysokości do 1,5 mln. PLN, w obrębie działania 5.1. – do 500.000 PLN.

Proporcja części zwrotnej (pożyczka) do części bezzwrotnej (dotacja) będzie ustalana przez Instytucję Zarządzającą przed ogłoszeniem konkursu, w oparciu o posiadaną wiedzę i doświadczenie, jak również na podstawie informacji rynkowych, w tym pochodzą-

cych od Instytucji Pośredniczącej – będzie zatem stała dla wszystkich beneficjentów danego konkursu. Zakłada się przy tym, iż część pożyczkowa obejmować będzie od 50% do 75% wartości projektu, zaś część dotacyjna – pozostałą część kosztów. Pożyczka i dotacja będą zatem pokrywać do 100% wartości projektu.

W związku z faktem, iż realizowane projekty z obu działań są rentowne w długim terminie – według analizy ex-ante okres zwrotu zwykle przekracza pięć lat, dopuszcza się maksymalny okres finansowania przekraczający 60 miesięcy. Będzie on ustalany na potrzeby kolejnych konkursów przez Instytucję Pośredniczącą w porozumieniu z Instytucją Zarządzającą. Oprocentowanie części zwrotnej zostanie ustalone w taki sposób, aby przychody z tego tytułu pokrywały koszty obsługi instrumentu, równocześnie zaś winno być ono na tyle preferencyjne, aby mogło wypełnić lukę w dostępie do finansowania zapewnianego przez instytucje komercyjne. Biorąc pod uwagę fakt, iż projekty realizowane w obrębie obu działań przynoszą korzyści już od momentu ich oddania do użytkownika, część dłużna instrumentu – pożyczka, zwracana będzie w ratach stałych, ustalonych w oparciu o udzieloną kwotę, czas finansowania oraz przyjęte oprocentowanie. Dopuszcza się ustalenie okresu karencji równego czasowi realizacji inwestycji.

Instrument II: pożyczka połączona z dotacją, Instrument III: pożyczka połączona z dotacją i poręczeniem

Drugi i trzeci instrument finansowy skierowane są do mikroprzedsiębiorstw – wyodrębnione zostały one z uwagi na inny zakres oczekiwań tej kategorii podmiotów, ale także z uwagi na mniejszą, niż ma to miejsce w przypadku przedsiębiorstw małych i średnich, skalę realizowanych projektów, tym samym zaś na mniejsze zapotrzebowanie na finansowanie.

Konstrukcja obu instrumentów zakłada połączenie komponentu zwrotnego (pożyczki) i bezzwrotnego (dotacji), przy czym w obrębie instrumentu III komponenty te będą dodatkowo uzupełnione poręczeniem. W obrębie obu działań oraz obu planowanych instrumentów planuje się wsparcie o wartości maksymalnej do 250.000 PLN.

Proporcje części zwrotnej (pożyczki) i bezzwrotnej (dotacji) będą ustalone podobnie jak miało to miejsce w przypadku instrumentu I przez Instytucję Zarządzającą przed ogłoszeniem konkursu, w oparciu o posiadaną wiedzę i doświadczenie, jak również na podstawie informacji rynkowych, w tym pochodzących od Instytucji Pośredniczącej. Także w tym przypadku będą one stałe dla wszystkich beneficjentów danego konkursu. W przypadku obu rozważanych instrumentów część pożyczkowa obejmować będzie od 33% do 67% wartości projektu, zaś część dotacyjna – pozostałą część kosztów. Pożyczka i dotacja będą zatem pokrywać do 100% wartości projektu. Równocześnie, w przypadku instrumentu III częścią instrumentu będzie także poręczenie części dłużnej – pożyczki, w wysokości od 50% do 100% jej wartości.

Poręczenie to, zgodnie z informacjami wynikającymi z analizy ex-ante, może mieć szczególnie istotne znaczenie dla grupy docelowej instrumentu, z uwagi na często wykazywany brak możliwości zabezpieczenia spłaty zobowiązania, bądź możliwość zabez-

pieczenia tylko niewielkiej jej części – chociażby z uwagi na krótki czas funkcjonowania na rynku, bądź dysponowanie majątkiem o niewielkiej skali względem wielkości zobowiązania. Udzielenie poręczenia powinno być poprzedzone analizą sytuacji finansowej oraz rynkowej beneficjenta, analiza ta może być także wykorzystana do wyznaczenia zakresu poręczenia, przy założeniu, iż bardziej korzystne sytuacje dopuszczają większą skalę poręczeń. Z tych samych przyczyn, jak przy instrumencie I, także tutaj dopuszcza się maksymalny okres finansowania przekraczający 60 miesięcy. Będzie on ustalany na potrzeby kolejnych konkursów przez Instytucję Pośredniczącą w porozumieniu z Instytucją Zarządzającą, zaś oprocentowanie części zwrotnej zostanie ustalony w taki sposób, aby przychody z tego tytułu pokrywały koszty obsługi instrumentu. Równocześnie zaś winno być ono na tyle preferencyjne, aby mogło wypełnić lukę w dostępie do finansowania zapewnianego przez instytucje komercyjne.

Analogicznie jak było to wskazane wcześniej, także w przypadku instrumentu II oraz instrumentu III, część dłużna – pożyczka, zwracana będzie w ratach stałych, ustalonych w oparciu o udzieloną kwotę, czas finansowania oraz przyjęte oprocentowanie. Dopuszcza się ustalenie okresu karencji równego czasowi realizacji inwestycji.

Alokacja środków między wszystkie instrumenty w ramach danego działania pozostaje w gestii Instytucji Zarządzającej, przy czym rekomenduje się odpowiednio większą skalę środków alokowanych w obrębie instrumentu I (małe i średnie przedsiębiorstwa), z uwagi na większą skalę i wyższe koszty realizowanych przez te podmioty projektów. Proponowany podział to udostępnienie 65% środków w obrębie instrumentu I, zaś 35% środków w obrębie instrumentów II i III. Instrumenty II i III, z uwagi na tą samą grupę docelową mogą być dystrybuowane wspólnie, z jednego budżetu, zaś wybór samego instrumentu należy pozostawić decyzji wnioskującego.

11.3. Istniejący rynek IFI

Działanie w zakresie poprawy efektywności energetycznej w ramach Działania 4.2. (*Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach*) charakteryzują³⁵:

- długi czas zwrotu z inwestycji,
- brak efektu zachęty, jeśli nie występuje dotacja,
- niepewność, co do rzeczywistej rentowności projektów z zakresu OZE (na co wpływ mają m.in. nie w pełni korzystne dla inwestorów rozwiązania prawne),

³⁵ W przypadku województwa lubelskiego, osie RPO zgodne z głównym celem projektu FIRECE dotyczącym MŚP to Oś priorytetowa 4 *Energia przyjazna środowisku* (Działanie 4.2. Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach) oraz Oś priorytetowa 5 *Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna* (w szczególności Działanie 5.1. Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw). W obydwu działaniach 4.2. oraz 5.1. RPO LV w okresie 2014–2020 było stosowane wsparcie dotacyjne. Celem obu Działań jest realizacja zadań przyczyniających się do wypełnienia zobowiązań wynikających z tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego Unii Europejskiej oraz Strategii Europa 2020. Działania ukierunkowane są na stworzenie konkurencyjnego rynku energii odnawialnej, który stać się ma jednym z elementów zrównoważonego rozwoju regionu oraz zaspokojenia rosnących potrzeb energetycznych lokalnej gospodarki.

- trudne do oszacowania ryzyko dotyczące kosztu wytworzenia energii oraz kosztu sprzedaży energii lub ciepła do sieci,
- w przypadku gmin przedsięwzięcia dotyczące OZE nie są traktowane jako priorytetowe, a więc takie, które uzasadniałyby zaciąganie pożyczki.

Działanie w zakresie poprawy efektywności energetycznej w ramach działań 5.1. (*Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw*). Celem Działania jest osiągnięcie wysokiej efektywności energetycznej przedsiębiorstw poprzez realizację wielokierunkowych i kompleksowych zadań w różnych dziedzinach, tj. ogrzewanie, wentylacja, chłodzenie, przygotowanie ciepłej wody i oświetlenie pomieszczeń; jak również szersze wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych) charakteryzują:

- niski poziom rentowności projektów (długi okres zwrotu z inwestycji),
- silna zależność od zmian rynkowych,
- trudności związane z systemem wdrożenia instrumentu finansowego, wymagającego tworzenia dodatkowych zachęt.

W okresie ostatnich pięciu lat, w województwie lubelskim wsparcia zewnętrznego potrzebowało do sfinansowania swojej działalności ponad 65% przedsiębiorstw. Najczęściej ubiegano się o kredyt (42%), leasing (36%), i/ lub dotację (28%). Mniejsze znaczenie miały jak dotychczas pożyczka (12%), marginalną rolę pełni wkład kapitałowy (stosowany przez zaledwie 3,4% firm). Prawie 1/3 ogółu przedsiębiorstw (31%) podejmując starania o pozyskanie wsparcia zewnętrznego ograniczała się do jednego źródła, 17% – do dwóch, 13% – do trzech, a 4% – do przynajmniej czterech z pięciu wymienionych w badaniu. Dywersyfikacja jest więc znaczna, co wskazuje na potrzebę utrzymania zróżnicowanych form wsparcia finansowego w kolejnej perspektywie finansowej³⁶.

Zapotrzebowanie na kapitał zewnętrzny zgłaszały przede wszystkim średnie (80%) i małe (77%) przedsiębiorstwa. W przypadku mikroprzedsiębiorstw zainteresowanie zewnętrznymi źródłami finansowania jest znacznie słabsze – o środki te ubiegało się ok. 56% podmiotów, w tym tylko 50% samozatrudnionych. Niski odsetek dla mikroprzedsiębiorstw wynika w dużej mierze z ich niskiej skłonności do podejmowania działalności inwestycyjnej (często wynikającej z braku poręczenia). Środkami zwrotnymi (z kredytu, pożyczki lub leasingu) częściej niż mikroprzedsiębiorstwa były zainteresowane małe i średnie firmy – o przynajmniej jedno z tych źródeł finansowania działalności ubiegało się 71% małych i 70% średnich podmiotów wobec 48% mikroprzedsiębiorstw. MŚP w woj. lubelskim korzystają najchętniej z leasingu lub kredytu. Widoczne są różnice między podmiotami różnej wielkości – w przypadku mikroprzedsiębiorstw wszystkie trzy źródła są mniej więcej tak samo popularne, przy czym na pierwszym miejscu znajduje się kredyt (32%), na ostatnim – dotacja (22%). W przypadku małych przedsiębiorstw kredyt i leasing są wybierane przez nieco ponad połowę podmiotów, podczas gdy po dotację sięgało 30%. Kredyt jest najbardziej popularnym zewnętrznym źródłem finansowania również w przypadku średnich firm (60%), niemniej jednak w ich

³⁶ Raport końcowy, *Ocena ex ante instrumentów finansowych RPO WL 2014–2020*, s. 6.

przypadku wysokie są również odsetki ubiegających się o leasing i dotację (44–49%). W przypadku kredytu i dotacji, ale również pożyczki, wyraźny jest wzrost zainteresowania nimi wraz z wielkością firmy. O pożyczkę ubiegało się 24% średnich, 14% małych i 7% mikroprzedsiębiorstw. Wkład kapitałowy w podobnym stopniu stanowił potencjalne źródło finansowania działalności przede wszystkim średnich przedsiębiorstw (10%), znacznie rzadziej – mikro i małych (po 2%)³⁷.

W przypadku obu najbardziej popularnych typów komercyjnych środków zwrotnych wyraźne jest zróżnicowanie zapotrzebowania na kapitał przedsiębiorstw o różnej wielkości – połowa średnich firm ubiegała się o kredyt o wartości minimum 1,7 mln z PLN, podczas gdy dla małych firm było to nie mniej niż 384 tys. PLN, a dla mikro – nie mniej niż 100 tys. PLN 1/4 średnich firm ubiegała się o kredyt o wartości powyżej 4 mln PLN, kolejne 8% – między 2 a 4 mln PLN. W mikro i małych przedsiębiorstwach analogiczne odsetki są znacznie niższe – łącznie dla obu przedziałów było to, odpowiednio, ok. 3% i 11%. Podmioty te interesowały się także wysokimi kredytami. Aż 27% mikroprzedsiębiorstw ubiegało się o kwotę kredytu nie większą niż 50 tys. PLN, w przypadku średnich przedsiębiorstw nie było takich sytuacji. W przypadku mikroprzedsiębiorstw największa polaryzacja podmiotów miała miejsce: dla kredytu i leasingu w przedziale do 250 tys. PLN (odpowiednio, 73% i aż 90%). Zaś dla małych firm – dla kredytu ma to miejsce w przedziale od 100 tys. do 1 mln PLN (54%), zaś dla leasingu – między 50 a 500 tys. PLN (77% podmiotów). Polaryzacja średnich firm jest znacznie mniejsza, podkreślić należy jednak, że prawie 70% z nich ubiegało się o leasing w wysokości między 100 tys. a 1 mln PLN, a 40% – o kredyt w wysokości 100 tys. – 1 mln PLN³⁸.

„Typowy” podmiot, którego dotyka luka finansowania, to przedsiębiorstwo rozpoczynające swoją działalność, ograniczając ją lokalnie lub regionalnie, o niskim zysku, a także o niskiej innowacyjności i małym potencjale do zaciągania zobowiązań. Na tle tych czynników mniejsze znaczenie odgrywają choćby wielkość zatrudnienia, obroty, forma prawna, a także sytuacja ekonomiczno-finansowa mierzona płynnością finansową, rentownością sprzedaży, poziomem zadłużenia. W kontekście wymogów Dyrektywy UE dotyczącej efektywności energetycznej, obowiązkowe stały się również audyty energetyczne dla dużych przedsiębiorstw. Bazując na uzyskanych wynikach badań desk

³⁷ Około 60% podmiotów ubiegało się o kredyt, pożyczkę w wysokości poniżej 250 tys. PLN, dla leasingu analogiczny odsetek sięga 70%. W przypadku dotacji najczęstsza kwota oscylowała między 100 tys. a 1 mln PLN (42% podmiotów). Warto też zaznaczyć, że kwota przekraczająca najwyższy badany próg – 4 mln PLN, wnioskowana była przez 8–9% potencjalnych pożyczko- i kredytobiorców, w przypadku dotacji analogiczny odsetek sięgał prawie 7%, podczas gdy wśród leasingobiorców nie było żadnej takiej transakcji.

³⁸ Większość przedsiębiorstw ubiegało się o kredyt w bankach komercyjnych (39%, przy czym spośród starających się o wsparcie zewnętrzne oferta banków komercyjnych wybrana została przez 62–67% mikro i średnich podmiotów wobec ok. 49% małych) lub leasing w firmie leasingowej, innej niż bank (14%, odpowiednio – 19% średnich, 21% mikro i 25% małych firm, które starały się o finansowanie zewnętrzne). Znacznie mniejszym zainteresowaniem cieszyła się oferta banków spółdzielczych (12% – dwukrotnie częściej sięgały po nią małe firmy niż mikro i średnie) i innych wyspecjalizowanych podmiotów, w tym funduszy pożyczkowych i SKOKów (na które wskazało tylko, odpowiednio, 4 i 1 przedsiębiorstwo).

research można zaobserwować, iż w latach 2007–2012, prawie 90% przebadanych projektów poprawy efektywności energetycznej zrealizowanych w przedsiębiorstwach, nie posiadało wykonanych przed i po inwestycji audytów energetycznych bądź audytów efektywności energetycznej³⁹.

11.4. Strategia dystrybucji IFI

Strategia dystrybucji to zbiór założeń i planowanych działań dotyczących sposobu dotarcia do odbiorców finalnych, jak również czynności niezbędnych do podjęcia w celu zapewnienia odbiorcom możliwości wykorzystania instrumentu finansowego. Pierwszą decyzją w tym zakresie, warunkującą cały kształt systemu dystrybucji jest wybór struktury zarządzania rozważanym instrumentem. Instytucja Zarządzająca co do zasady w tym zakresie przyjąć może dwa rozwiązania: zaangażować instytucję pośredniczącą, która będzie odpowiedzialna za finalną dystrybucję instrumentu do odbiorców docelowych, lub zdecydować się na wykorzystanie funduszu funduszy, którego zadaniem będzie angażowanie i koordynacja kolejnego szczebla pośredników, odpowiedzialnych za dostarczenie instrumentu do finalnego odbiorcy.

O ile oba warianty są możliwe do zrealizowania, w rozważanym przypadku bardziej racjonalne wydaje się rezygnacja z rozwiązania bazującego na funduszu funduszy, wykorzystanie natomiast jednej instytucji pośredniczącej. Rozwiązanie takie jest prostsze organizacyjnie, generuje mniejsze koszty, jest efektywniejsze z punktu widzenia sprawności przepływu informacji oraz czasu realizacji działań, zaś fakt, iż projekty realizowane w każdym z działań są zbliżone pod względem problematyki przekłada się na brak konieczności angażowania kilku wyspecjalizowanych instytucji. Z tego samego powodu możliwe jest rozważenie zaangażowania jednej instytucji pośredniczącej do obsługi projektów realizowanych obrębnie obu działań.

Wybór Instytucji Pośredniczącej przeprowadzić należy zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi, jak również z uwzględnieniem zaleceń i rekomendacji wskazanych w analizie ex-ante, oraz w niniejszym opracowaniu, między innymi w części poświęconej strategii inwestycyjnej. Rekomenduje się współpracę o charakterze długoterminowym – to jest zaangażowanie jednej Instytucji Pośredniczącej do obsługi kolejnych konkursów organizowanych w obrębie danego działania – umożliwi to dogodny dostęp do doświadczeń związanych z realizacją projektów, możliwych do wykorzystania w formułowaniu warunków kolejnych konkursów, a także przydatnych do przeglądu i aktualizacji oceny ex-ante, jak również sprawniejsze zarządzanie środkami dostępnymi w ramach alokacji, jak również odblokowywanymi z tytułu spłaty części dłużnych oraz zwalniania poręczeń.

Sama procedura dystrybucji instrumentu do odbiorcy finalnego bazować będzie na organizowanych postępowaniach konkursowych, służących naborowi projektów pod-

³⁹ Raport NEPF, *Analiza i ocena możliwości integracji działań w zakresie efektywności energetycznej, w tym odnawialnych źródeł energii, w tym odpadów komunalnych i osadów ściekowych*, PWC, 19/09/2013, s. 109.

legających wsparciu przy wykorzystaniu instrumentu finansowego. Postępowanie konkursowe prowadzone będzie osobno dla obu działań objętych instrumentami, a także, w ramach każdego działania, osobno dla obu grup odbiorców docelowych. Instrument dostarczany będzie w oparciu o umowę zawieraną przez odbiorcę docelowego i na warunkach zdefiniowanych przez Instytucję Zarządzającą w porozumieniu z Instytucją Pośredniczącą.

Ostatnim, wymagającym uwzględnienia aspektem strategii dystrybucji jest polityka komunikacji instrumentu finansowego. W pierwszej kolejności powinna ona uwzględniać odpowiednio wczesne powiadamianie potencjalnych beneficjentów o planowanych konkursach, równocześnie przekazując niezbędne informacje z zakresu celów konkursu, dopuszczalnych projektów, wymogów, zakresu wsparcia oraz profilu grupy docelowej. Dobrą praktyką jest także udostępnianie wzorów dokumentacji wniosków, bądź także, po odpowiednim zanonimizowaniu, kompletnych wysokoocenionych wniosków w poprzednich konkursach o podobnym charakterze.

Polityka komunikacji instrumentu finansowego, w szczególności w perspektywie informowania o planowanych konkursach powinna wychodzić poza standard, jakim jest witryna internetowa Instytucji Pośredniczącej albo Instytucji Zarządzającej – powinna sięgać po kanały umożliwiające bezpośrednie dotarcie do potencjalnych beneficjentów. Nabiera ona szczególnego znaczenia zważywszy na często wskazywane w analizie ex-ante braki w wiedzy potencjalnych beneficjentów odnośnie możliwości i zasad pozyskiwania finansowania projektów z różnych działań dostępnych w ramach RPO WL.

11.5. Zarządzanie ryzykiem: identyfikacja ryzyk i proponowane rozwiązania

Istnieje konieczność rozdzielenia pomiędzy wsparciem krajowym i regionalnym w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej a pomocy dla przedsiębiorców. Wynika to przede wszystkim z tego, że prawie 1/4 ostatecznych odbiorców w poprzednich programach instrumentów finansowych stanowiły przedsiębiorstwa nowo powstałe (start-upy)⁴⁰. Trudno mówić o konkurencji między systemem bankowym a wspieranymi funduszami pożyczkowymi/ poręczeniowymi. Pierwsze z nich prowadzą działalność w nieporównywalnej dla tych ostatnich skali. Banki zainteresowane są innymi grupami docelowymi, przede wszystkim przedsiębiorstwami działającymi kilka lat na rynku. Oferują również finansowanie o znacznie wyższej wartości podmiotom o ustabilizowanym poziomie przychodów⁴¹.

Pewne ryzyko wiąże się z konkurowaniem funduszy poręczeniowych dofinansowanych z RPO ofertą krajową (przede wszystkim Banku Gospodarstwa Krajowego) oraz programami Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Jednak oferta kierowana jest przede wszystkim do sektora bankowego. Ograniczeniu ryzyka konkurowania instrumentu

⁴⁰ Raport końcowy *Ocena ex-ante instrumentów finansowych RPO WL 2014–2020*, s. 156.

⁴¹ *Ibidem*

poręczeniowego RPO i innych instrumentów służy zmiana strategii funduszy poręczeniowych i ich reorientacja na poręczenia także innych instrumentów finansowych. Jeden z pośredników finansowych na Lubelszczyźnie prowadzi działalność poręczeniową ze środków własnych w zakresie produktów niebankowych. W jego opinii, delegowanie decyzji o udzieleniu kredytu poza oddziały lokalne przez banki komercyjne istotnie utrudniło funduszom poręczeniowym współpracę z nimi. Jest jeszcze jeden powód do stopniowej reorientacji funduszy do poręczenia poza bankowych zobowiązań przedsiębiorstw w województwie lubelskim. Ponadto, niewielka alokacja na poręczenia, nieprzekraczająca skali dotychczasowego wsparcia, oraz niepewność dotycząca kontynuacji krajowego programu gwarancji de minimis wskazują, że ryzyko wykorzystania kapitału poręczeniowego na założonym poziomie pozostaje niewielkie⁴².

Najważniejsze problemy dotyczące finansowania projektów w obszarze OZE oraz EE związane są z niepewnością co do obowiązujących przepisów prawnych a także planowanych w nich zmian⁴³. Dość duża jest niepewność co do rzeczywistej rentowności projektów z zakresu OZE. Na zmniejszenie opłacalności tych przedsięwzięć wpływ ma niepewność (ryzyko) co do kosztu wytworzenia energii (kosztu paliwa), kosztu sprzedaży energii elektrycznej lub ciepła do sieci. Inne ryzyko (omówione w dalszej części raportu) związane jest z przepisami ustawy o odnawialnych źródłach energii⁴⁴. Niepewność potwierdzają wyniki badań ilościowych, z których wynika, że podmioty realizujące inwestycje z zakresu OZE mają trudności w oszacowaniu wysokości przychodów jakie mogą uzyskać dzięki zrealizowaniu takiej inwestycji.

Wdrażanie instrumentu finansowego jako instrumentu mieszanego rodzi pewne ryzyka. Najpoważniejsze ryzyko stanowi naruszenie zakazu podwójnego finansowania tych samych wydatków. Otrzymana dotacja mogłaby być wykorzystana do bieżącej spłaty pożyczki. W związku z tym należy wymagać, aby środki z niej uzyskane zostały w określonym (krótkim) terminie wydatkowane na przewidywane w biznes planie inwestycje OZE i/ lub EE. Wyklucza to również w zasadzie finansowanie przez dotację wydatków nieinwestycyjnych, w tym w szczególności – nakładów obrotowych. Nie można również oczekiwać, że początkujący przedsiębiorca pozyska środki na sfinansowanie wymaganego wkładu własnego. Refundowanie nawet niewielkiej części nakładów inwestycyjnych będzie od niego wymagało pozyskania finansowania pomostowego. Przy braku zdolności kredytowej będzie zmuszony do korzystania z bardzo drogiego finansowania instytucji parabankowych. Zmniejszy to istotnie atrakcyjność zachęty w postaci dotacji. Jednocześnie wystąpi wówczas ryzyko wykorzystania pożyczki w celu finansowania wkładu własnego. Z tego powodu zalecane jest ustanowienie płatności zaliczkowej w wysokości 100% dofinansowania. Jednocześnie nakłady inwestycyjne z niej sfinansowane powinny być zrealizowane w okresie krótszym niż 3 miesiące od dnia otrzymania zaliczki. Służy to zminimalizowaniu istotnego ryzyka wystąpienia podwój-

⁴² *Ibidem* s. 156–157.

⁴³ *Ibidem* s. 170.

⁴⁴ 1) *Ibidem*, s. 170; 2) Raport Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020, WYG PSDB Sp. z o.o.

nego finansowania w projektach inwestycyjnych sfinansowanych przez instrument mieszany. Nadal jednak występuje pewne ryzyko naruszenia zakazu podwójnego finansowania, ze względu na wymóg sfinansowania minimalnego, 5% wkładu własnego przez beneficjenta, stąd należy zalecić ścisłą współpracę instytucji partnerskich w ewidencjonowaniu wydatków osoby, która uzyskała wsparcie⁴⁵.

W zależności od decyzji IZ, instrument mieszany mogą wdrażać dwa, niezależne od siebie podmioty. Jeśli taka będzie decyzja IZ, podmioty te powinny one z sobą blisko współpracować, w tym w ewidencjonowaniu wydatków dokonywanych przez wspieranego uczestnika projektu. Współpracy może nie sprzyjać fakt, że każdy z podmiotów może mieć odrębne interesy. Rozdzielnie wdrażania instrumentu między dwa podmioty utrudni z kolei ocenę odpowiedzialności za efekty wsparcia. W przypadku, w którym taka współpraca nie przebiegałaby należycie, IZ będzie zobligowana do bezpośredniej interwencji. Z tego względu można rozważyć potrzebę ustanowienia koordynatora wsparcia lub przynajmniej zasad koordynacji dla instrumentu mieszanego. Służyłoby to w pierwszej kolejności wymianie informacji. Konieczność koordynacji stanowi jednak dodatkowe obciążenie administracyjne dla IZ w programie wsparcia.

11.6. Harmonogram i ramy czasowe okresu wdrażania

Wdrażanie instrumentu wymagać będzie podjęcia następujących działań:

1. Sformułowanie założeń oraz szczegółowych zasad i ram współpracy z Instytucją Pośredniczącą, jak również zdefiniowanie wymogów wobec Instytucji Pośredniczącej.
2. Rozpisanie postępowania konkursowego oraz wybór Instytucji Pośredniczącej wraz z ewentualnym procesem odwoławczym.
3. Ewaluacja zakresu środków dostępnych dla każdego z działań.
4. Sformułowanie zasad pierwszych konkursów w obrębie obu działań oraz alokacji środków między instrumenty.
5. Przeprowadzenie konkursów i wybór projektów objętych instrumentem.
6. Po zwrocie 25%⁴⁶ środków udzielonych w części dłuższej instrumentu finansowego (okres od 18 do 24 miesięcy finansowania) przeprowadzenie analizy skuteczności instrumentu, jak również zasadności przyjętej proporcji alokacji środków na instrumenty oraz ich podziału między częścią zwrotną i bezzwrotną, następnie zaś:
7. Sformułowanie, w oparciu o zgromadzoną wiedzę i doświadczenia zasad drugiego konkursu w obrębie obu działań, przeprowadzenie drugiego konkursu i wybór projektów objętych wsparciem.

Proponowany harmonogram, uwzględniający powyższe etapy przedstawiony został w Tabeli 7.

⁴⁵ *Ibidem* s. 232.

⁴⁶ Próg ten ma charakter szacunkowy i może być modyfikowany w zależności od bieżącej sytuacji oraz doświadczeń Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczącej, wynikających z realizacji instrumentu.

Tabela 7. Harmonogram i ramy czasowe okresu wdrażania

Etap wdrożenia	2021			2022											2023					
	IIA	IIIA	XI	X	IX	IX	I	II	III	ΔI	Δ	IA	IIA	IIIA	XI	X	IX	IX		
Sformułowanie założeń oraz szczegółowych zasad i ram współpracy z Instytucją Pośredniczącą																				
Rozpisanie postępowania konkursowego oraz wybór Instytucji Pośredniczącej																				
Ewaluacja zakresu środków dostępnych dla każdego z działań																				
Sformułowanie zasad pierwszych konkursów w obrębie obu działań oraz alokacji środków między instrumenty																				
Przeprowadzenie pierwszych konkursów i wybór projektów objętych wsparciem																				
Realizacja projektów objętych wsparciem, wybranych w pierwszym konkursie																				
Przeprowadzenie analizy skuteczności instrumentu, jak również zasadności przyjętej proporcji alokacji środków na instrumenty ^{*)}																				
Sformułowanie, w oparciu o zgromadzoną wiedzę i doświadczenia zasad drugiego konkursu																				
Przeprowadzenie drugich konkursów i wybór projektów objętych wsparciem																				
Realizacja projektów objętych wsparciem, wybranych w drugim konkursie																				

* Termin szacunkowy, zależny od prognozy zwrotu środków z części dłuższej oraz poręczenia instrumentu, przyjętego przez Instytucję Zarządzającą, zgodnie z pkt. 6 harmonogramu.

Źródło: opracowanie własne.

W celu maksymalizacji udostępniania instrumentu finansowego potencjalnym odbiorcom, rekomenduje się regularne uruchamianie kolejnych konkursów, w miarę jak zwracane będą środki objęte częścią dłużną instrumentu oraz zwalniane będą środki rezerwowane na część poręczeniową. Jako próg proponuje się przyjąć zwrot i/ lub zwolnienie 25% środków przewidzianych na część dłużną i poręczeniową, z zastrzeżeniem jak powyżej. Równocześnie, w planowaniu ram czasowych wdrażania uwzględnić należy przyjęte przez Instytucję Zarządzającą terminy przeglądu i ewentualnej aktualizacji oceny ex-ante.

11.7. Ustalenia i rekomendacje

Tabela 8. Ustalenia i rekomendacje

Wniosek z analizy	Rekomendacja	Efekt wdrożenia rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
1. Instrumenty finansowe właściwie adresują lukę finansową oraz nadają się do zastosowania jako mieszane formy wsparcia w ramach Działania 4.2.	Dla Działania 4.2. (<i>Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach</i>) proponowane są łączone formy wsparcia: Dla MŚP – pożyczka i dotacja Dla mikroprzedsiębiorstw – pożyczka + dotacja + poręczenie lub pożyczka + dotacja	Wywołanie efektu zachęty, zwiększenie szans na wykorzystanie alokacji.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL
2. Instrumenty finansowe właściwie adresują lukę finansową oraz nadają się do zastosowania w projektach iOZE oraz EE, jako mieszane formy wsparcia w ramach Działania 5.1.	Dla Działania 5.1. (<i>Poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstw</i>) proponowane są łączone formy wsparcia: Dla MŚP – pożyczka i dotacja Dla mikroprzedsiębiorstw – pożyczka + dotacja + poręczenie lub pożyczka + dotacja	Wywołanie efektu zachęty, zwiększenie szans na wykorzystanie alokacji.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL
Typy projektów, w których w danym Priorytecie Inwestycyjnym należy zastosować instrumenty finansowe				
3. Przeprowadzone analizy wskazują, iż jest zasadne zastosowanie mieszanych instrumentów finansowych w Działaniu 4.2. oraz 5.1.	Realizacja w ramach Działania 4.2. oraz 5.1. RPO z zastosowaniem mieszanych instrumentów finansowych.	Podniesienie efektywności wykorzystania środków publicznych (środki zwrotne) i udostępnienie dodatkowych instrumentów finansowych (mieszanych)	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL

c.d. Tabela 8. Ustalenia i rekomendacje

Wniosek z analizy	Rekomendacja	Efekt wdrożenia rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
Zaangażowanie kapitału prywatnego				
4. Możliwe jest zaangażowanie pewnych środków kapitału prywatnego, jako uzupełnienia środków publicznych	Przeznaczenie części alokacji na realizację w ramach Działania 4.2. oraz 5.1. RPO	Osiągnięcie wysokiego efektu mnożnikowego i zwiększenie strumienia środków	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL
Warunki na jakich instrumenty finansowe powinny być oferowane				
5. Grupa docelowa: MŚP dotknięte luką finansową, ze szczególnym uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw	Możliwość tworzenia MŚP nastawionych na realizację celów OZE oraz EE	Tworzenie MŚP nastawionych na realizację działań w zakresie OZE oraz EE	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL
6. Koszt pożyczki: 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 podmiotów sektora MŚP.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL
7. Zabezpieczenia: zabezpieczenia stanowią jedną z głównych barier finansowania. W wielu rodzajach projektów brakuje zabezpieczeń rzeczowych (w szczególności w przypadku mikroprzedsiębiorstw).	Ułatwienie dostępu do usług funduszy poręczeniowych. Ograniczenie zabezpieczeń rzeczowych.	Zwiększenie zdolności do finansowania się długiem. Złagodzenie skutków ważnej bariery w dostępie do kapitału. Stworzenie warunków dla rozwoju projektów nawet przy braku zasobów własnych pomysłodawcy. Sprawniejsza alokacja funduszy w regionie oraz zwiększenie dostępu do źródeł finansowania dla najmniejszych przedsiębiorstw.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL

c.d. Tabela 8. Ustalenia i rekomendacje

Wniosek z analizy	Rekomendacja	Efekt wdrożenia rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
8. Okres spłaty/ karencja: wydłużenie okresu spłaty stanowi stabilizację dla przedsiębiorcy. Karencja polepsza płynność przedsiębiorstw sezonowych i nowo powstałych. Okres spłaty i karencji – zachętą do inwestycji.	Nie ma uzasadnienia inwestowanie środków na okres dłuższy niż 7–8 lat. Jeśli nie, to należy zostawić pośrednikowi możliwość przedłużenia tego okresu w wyjątkowych przypadkach do momentu uzyskania nominalnego zwrotu z inwestycji (nie dłużej jednak niż 10 lat).	Minimalizacja ryzyka pogłębiania strat przez nietrafione projekty oraz szybkie uwalnianie zainwestowanych środków w celu reinwestycji.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL
9. Komponent dotacyjny: istnieje ryzyko braku dostatecznego zainteresowania programem pożyczkowym w Działaniu 4.2. oraz 5.1. Proponuje się stworzenie instrumentu finansowego z dotacją, która przeznaczona byłaby na cele inwestycyjne (instrument mieszany).	Wypłata dotacji następowalaby w 100% systemie zaliczkowym, równocześnie z wypłatą pożyczki. Proponowane jest powiązanie wysokości dotacji z wysokością udzielonego wsparcia pożyczkowego – wysokość dotacji nie powinna przekroczyć 50% wysokości pożyczki. Maksymalna kwota wsparcia bezzwrotnego nie przekracza 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce narodowej obowiązującego w dniu przyznania.	Poprawienie sytuacji kapitałowej wspieranych przedsiębiorstw. Zwiększenie nakładów inwestycyjnych u osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Uatrakcyjnienie wsparcia pożyczkowego.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w SZOOP RPO WL. Wprowadzenie odpowiednich zapisów w regulaminach wyboru instytucji partnerskiej zarządzającej komponentem dotacyjnym.	IZ RPO WL
Model wdrażania				
10. Na obecnym etapie realizacji RPO WL 2014–2020 nie jest możliwe powołanie nowej instytucji pośredniczącej, co byłoby niezbędne, gdyby zarówno instrument finansowy jak i dotację miał udzielać ten sam podmiot. Kwestia dostępności (fizyczny dystans dzielący pożyczkobiorców od pośredników).	Priorytet dla promowania nowego instrumentu pożyczkowego. Rozszerzenie zakresu poręczenia na pożyczki oraz inne nie-bankowe instrumenty finansowe. Koncentracja na lepszej penetracji geograficznej na północy Lubelszczyzny. Zwiększenie wartości umów, ze względu na obniżone limity kosztów. Instrument mieszany może wymagać powołania dwóch instytucji, które wdrażałyby program wsparcia.	Ułatwienie finansowania projektów w obszarach preferencji i zwiększenie dostępności instrumentów finansowych na obszarach Lubelszczyzny, które charakteryzowała niższa aktywność funduszy pożyczkowych i poręczeniowych.	Wprowadzenie odpowiednich zapisów do SZOOP RPO WL	IZ RPO WL

c.d. Tabela 8. Ustalenia i rekomendacje

Wniosek z analizy	Rekomendacja	Efekt wdrożenia rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji
<p>jest istotna i pod nieobecność struktur banków sieciowych w programie należy zadbać o równomierny rozkład geograficzny pośredników finansowych w regionie. Problem dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą jest problemem o charakterze stałym. Nie należy oczekiwać, iż po roku 2020 nie będzie występował.</p>	<p>Gdyby IZ podjęła taką decyzję, pośrednik finansowy udzielałby pożyczek, a druga działająca w partnerstwie instytucja, udzielałaby dotacji. Konieczna jest jednocześnie bliska współpraca obu instytucji, dlatego instrument mieszany powinien być wdrażany w ramach projektu partnerskiego.</p>	<p>Profesjonalny i doświadczony pośrednik finansowy zapewni bezpieczeństwo środków publicznych i efektywne ich wydatkowanie (wybór odbiorców pożyczek gwarantujących stworzenie trwałego przedsiębiorstwa i spłacenie pożyczki). Ponowne wykorzystanie wkładu finansowego Instytucji Zarządzającej będzie przyczyniało się do dalszego stymulowania powstawania działalności gospodarczych w województwie lubelskim. Przyznawanie środków najlepszym pośrednikom zwiększy efektywność ich wydatkowania. Stworzenie systemu współpracy między pośrednikiem finansowym a instytucją partnerską w Działaniu 4.2. oraz 5.1. Stworzenie dodatkowych zasad lub struktur koordynacji w tych Działaniach.</p>		

Źródło: opracowanie własne.

Bibliografia

- Benchmarking report WTP1*, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE.
- Cowling M., *Credit rationing, equity gaps, and policy solutions for financing entrepreneurial business in Europe: Theory, tests, evidence and the design and effectiveness of policy instruments. A report to the European Commission*. Exeter Business School. 27/06/2012.
- CSO Report, *Energy efficiency in Poland in years 2007–2017*, Warsaw 2019.
- Dane Komisji Nadzoru Finansowego wg stanu na wrzesień 2019 r. Opracowano na bazie danych sprawozdawczych NBP z dnia: 18/11/2019.
- Ex-ante assessment methodology for financial instruments for 2014–2020 Quick guide*.
- Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014–2020 programming period*, General methodology covering all thematic objectives.
- Ex-post assessment of the impact of state aid on competition. Final report*. European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
- Komunikat Komisji – *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (KOM(2010) 2020 wersja ostateczna z 03/03/2010).
- Konopielko Ł., *Zwrotne instrumenty wsparcia w nowej perspektywie finansowej UE*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne 2 (2015).
- KPIS LIST TO MONITOR THE PA2 ADDRESSED TO INDUSTRY*, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE, 2019.
- KPIS LIST TO MONITOR THE PA1 ADDRESSED TO PUBLIC AUTHORITIES*, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE, 2019.
- Kwestionariusz błędów rynkowych, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE.
- Methodology for the PA1 addressed to Public Authorities* dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE.
- Raport *Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020*, Warszawa 2014.
- Raport GUS, *Efektywność energetyczna w Polsce w latach 2007–2017*, Warszawa 2019.
- Raport końcowy, *Ocena ex-ante instrumentów finansowych RPO WL 2014–2020*.
- Raport końcowy z badania ewaluacyjnego *Ocena ex-ante instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014–2020*, Kutno, grudzień 2014.
- Raport NEPF, *Analiza i ocena możliwości integracji działań w zakresie efektywności energetycznej, w tym odnawialnych źródeł energii, w tym odpadów komunalnych i osadów ściekowych*, PWC, 19/09/2013.
- Raport *Ocena ex-ante celowości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*.

- Raport *Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014–2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, WYG PSDB.
- Raport *Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020*, WYG PSDB Sp. z o.o.
- Raport *Ocena wpływu inwestycji w ramach Działania 9.1, 9.4, 9.5, 9.6 oraz 10.3 PO LiŚ na realizację zobowiązań wynikających z dyrektywy 2009/28/WE*, Instytut badań Strukturalnych.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020, przyjęty decyzją Komisji Europejskiej C(2015)887 z dnia 12/02/2015.
- Report on public support to industry investment on energy, dokument wewnętrzny w projekcie FIRECE project.*
- Roczne i końcowe sprawozdania z wdrażania w ramach celu *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, Załącznik do Uchwały nr 257/2019 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 z dnia 18/06/2019, (niezatwierdzone na dzień opracowywania niniejszej analizy).
- Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 821/2014 z dnia 28/07/2014 ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w zakresie szczegółowych uregulowań dotyczących transferu wkładów z programów i zarządzania nimi, przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych, charakterystyki technicznej działań informacyjnych i komunikacyjnych w odniesieniu do operacji oraz systemu rejestracji i przechowywania danych.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17/12/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006.
- Stiglitz J. E., Weiss A. *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. American Economic Review, Vol. 71, Issue 3, 1981.
- Strategia Działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie na lata 2017–2020, wrzesień 2016.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030), Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, Lublin 2014.
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020, Załącznik nr 2 do uchwały XCII/1914/2019

- Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 19/11/2019, Lublin 2019.
- Szydło M., *Pojęcie pomocy państwa w prawie wspólnotowym*, Studia Europejskie/Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, (4)/2012.
- Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15/04/2014 w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020”.
- Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 05/02/2013 w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności.
- Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15/04/2014 w sprawie przyjęcia *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020*.
- Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018.

Netografia:

- Co z taryfami gwarantowanymi w nowelizacji Ustawy o OZE?*, <https://www.gramwzielone.pl/trendy/21759/nowelizacja-ustawy-o-oze-juz-w-sejmie-po-za-taryfami-gwarantowanymi-pis-przeciwko>
- European Court of Auditors, *Are financial instruments a successful and promising tool in the rural development area? Special Report*, No. 5, s. 29, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_EN.pdf
- https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/manual_ex-ante-quick-reference-guide.pdf
- Sekściński A., *Co zmieniła Ustawa o odnawialnych źródłach energii?*, <http://csr.forbes.pl/ustawa-o-oze-w-polsce-co-sie-zmienilo-,artykuly,197687,1,1.html>

Załączniki

Kwestionariusz analizy nieoptymalnych sytuacji rynkowych

Structural macro-economic failures	Applicable		Remarks
	Yes	No	
<p>Negative externalities</p> <p>A cost that is suffered by a third party as a result of an economic transaction: it's known as an externality because the actors that take part in the economic transaction do not internalise all of the costs.</p> <p>An example can be represented by the costs sustained collectively for the consequences on the environment and on health due to the use of fossil sources, which are reflected on the level of taxation of the companies and do not allow a correct economic evaluation of the investment.</p>	V		
<p>Lack of adequate regulatory framework</p> <p>Adjustment to financial regulatory frameworks to better support capital market innovation, ensure that risk assessment and related capital requirements for long-term energy efficiency investments correctly reflect their risks and develop market potential more innovative sources of financing for energy efficiency.</p> <p>Lack of regulatory certainty and stability.</p>	V		The high risk in the case of the Polish market.
<p>Lack of up-to-date macroeconomic information for 2018 – a real assessment of the Polish market is a bit of working out.</p>	V		
<p>High sectoral entry barriers depending on model forces (Porter's model).</p>	V		

c.d. Kwestionariusza analizy nieoptymalnych sytuacji rynkowych

<p>Demand-side failures</p>	<p>Yes</p>	<p>No</p>	<p>The problem is investment/ project with a high degree of innovation related to the implementation/ application of a new unknown or barely known solution (lack of adequate experience). So in addition to financial support, „professional” support would be useful and helpful. Depending on the market situation, we can include both supply and demand.</p>
<p>Asymmetric and imperfect information Imperfect information is problematic when the project sponsor does not understand the potential for energy savings or resource generation. Moreover, even if the project sponsor understands the energy efficiency potential, it is often faced with competing priorities or the need for action on the core business that drains the available financial resources. MAs should identify the amount of marketing and project development activity that is currently being supported in the market and consult with public and private sector stakeholders as to whether this is sufficient.</p>	<p>V</p>		<p>For entrepreneurs, this risk can be minimized by high energy costs. The entrepreneur will be determined to seek a solution that reduces costs. It is necessary to educate in the field of understanding the subject of energy efficiency in the long-term aspect.</p>
<p>Small size of projects and high transaction costs One of the main problems for funds looking at investments in energy efficiency and renewable sources is the often reduced size of projects and the relatively high transaction costs needed to place them on the market: overcoming this failure requires standardized contracts or the possibility of merging multiple projects with different risk profiles and dimensions to create an attractive financial perspective. This approach may require significant financing of technical assistance. Furthermore, high transaction costs can be caused by long administrative procedures required for project approval.</p>	<p>V</p>		<p>High barrier for the Lubelskie Voivodeship (the advantage of SME's).</p>

c.d. Kwestionariusza analizy nieoptymalnych sytuacji rynkowych

	Yes	No
<p>Scarcity of investment-ready projects Even if there is access to finance, there is difficulty in preparing bankable projects, due to lack of information or inadequate technical preparation. The benefits are in the form of savings rather than revenues, making it harder to secure cash flows. Savings can be hard to measure due to the difficulties of metering and the influence of variables such as weather and changes of patterns of use. There is little standardisation in the development and documentation of projects. Projects are often part of larger projects with other purposes e.g. building modernisation. Energy efficiency assets are usually embedded into buildings and processes which presents difficulties for asset finance models. The split incentive in commercial property whereby the tenant benefits from energy savings whereas the landlord makes the investment. Problems of bank reliability of the company The financial leverage ratio, understood as debt to equity ratio, is considered too high. Standardization and automation of many processes has led to a reduction in employment (a problem for non-standard projects or a large number of them).</p>	<p>V</p>	
<p>High entry barriers for SME's.</p>	<p>V</p>	

c.d. Kwestionariusza analizy nieoptymalnych sytuacji rynkowych

Supply-side failures	Yes	No
<p>A lack of access to appropriate finance/high project risks</p> <p>Capital markets are not used to invest in energy efficiency and are unable to accurately assign the price of risk. Lack of finance, especially for SMEs and start-up.</p> <p>Investments in efficiency are considered at a level of risk such as to require high levels of interest rates or high level of subsidized financing.</p>	V	
<p>A lack of capacity or experience in the supply chain</p> <p>Energy Service Companies (ESCOs) are very important in the market for, and implementation of, energy efficiency projects across the EU. ESCOs need a strong legal framework including public procurement framework, some fiscal incentives, technical and practical experience of using EPC, the capacity to arrange and manage financing and sufficiently developed project pipelines: these conditions are not found uniformly across Europe.</p> <p>Other issues are found further down the supply chain in terms of the contractors that undertake the retrofit works: many countries have a lack of skilled workers who know how to undertake the works required and this can be a real market failure.</p>		
High physical costs of entrepreneurs.	V	
High behavioral and psychological costs of entrepreneurs (additional effort, additional time commitment, another topic to monitor, etc.).	V	

c.d. Kwestionariusza analizy nieoptymalnych sytuacji rynkowych

	Yes	No
<p>Sub-optimal investment situations</p> <p>A project has a positive IRR (Internal Rate of Return), but is not attractive for private financing due to a variety of factors including:</p> <ul style="list-style-type: none"> • high risk perception, • unfamiliar asset class, • long maturity or a lower IRR than deemed attractive. <p>The grant element in an FI and the information an FI can provide can make these investments more attractive.</p>	V	
<p>There is a gap between the demand for investments in energy efficiency and the goals of the Regional Energy Plan.</p> <p>Calculate the investment gap as the difference between the level of investment required to reach the target and the current level: use qualitative and quantitative analysis of project typologies, funding available and experience to identify the types of investments that could be appropriate for an FI; estimate the investment gap in the Programme priorities through calculating the difference between the amount invested to date and an estimation of the amount needed to meet identified objectives.</p>	V	

Kwestionariusz analizy nieoptymalnych sytuacji rynkowych z uwagami dla województwa lubelskiego (Lubelskie Voivodeship PP8)

Structural macro-economic failures	Applicable		Remarks
	Yes	No	
<p>Negative externalities</p> <p>A cost that is suffered by a third party as a result of an economic transaction: it's known as an externality because the actors that take part in the economic transaction do not internalise all of the costs.</p> <p>An example can be represented by the costs sustained collectively for the consequences on the environment and on health due to the use of fossil sources, which are reflected on the level of taxation of the companies and do not allow a correct economic evaluation of the investment.</p>	V		
<p>Lack of adequate regulatory framework</p> <p>Adjustment to financial regulatory frameworks to better support capital market innovation, ensure that risk assessment and related capital requirements for long-term energy efficiency investments correctly reflect their risks and develop market potential more innovative sources of financing for energy efficiency.</p> <p>Lack of regulatory certainty and stability.</p>	V		The high risk in the case of the Polish market.
<p>Lack of up-to-date macroeconomic information for 2018 – a real assessment of the Polish market is a bit of working out.</p>	V		
<p>High sectoral entry barriers depending on model forces (Porter's model).</p>	V		

<p>Demand-side failures</p>	<p>Yes</p>	<p>No</p>	<p>The problem is investment/ project with a high degree of innovation related to the implementation/application of a new unknown or barely known solution (lack of adequate experience). So in addition to financial support, „professional“ support would be useful and helpful. Depending on the market situation, we can include both supply and demand.</p>
<p>Asymmetric and imperfect information Imperfect information is problematic when the project sponsor does not understand the potential for energy savings or resource generation. Moreover, even if the project sponsor understands the energy efficiency potential, it is often faced with competing priorities or the need for action on the core business that drains the available financial resources. MAs should identify the amount of marketing and project development activity that is currently being supported in the market and consult with public and private sector stakeholders as to whether this is sufficient.</p>	<p>V</p>		<p>For entrepreneurs, this risk can be minimized by high energy costs. The entrepreneur will be determined to seek a solution that reduces costs. It is necessary to educate in the field of understanding the subject of energy efficiency in the long-term aspect.</p>
<p>Small size of projects and high transaction costs One of the main problems for funds looking at investments in energy efficiency and renewable sources is the often reduced size of projects and the relatively high transaction costs needed to place them on the market: overcoming this failure requires standardized contracts or the possibility of merging multiple projects with different risk profiles and dimensions to create an attractive financial perspective. This approach may require significant financing of technical assistance. Furthermore, high transaction costs can be caused by long administrative procedures required for project approval.</p>	<p>V</p>		<p>High barrier for the Lubelskie Voivodeship (the advantage of SME's).</p>

c.d. Kwestionariusza analizy nieoptymalnych sytuacji rynkowych z uwagami dla województwa lubelskiego (Lubelskie Voivodeship PP8)

	Yes	No	
<p>Scarcity of investment-ready projects</p> <p>Even if there is access to finance, there is difficulty in preparing bankable projects, due to lack of information or inadequate technical preparation.</p> <p>The benefits are in the form of savings rather than revenues, making it harder to secure cash flows.</p> <p>Savings can be hard to measure due to the difficulties of metering and the influence of variables such as weather and changes of patterns of use.</p> <p>There is little standardisation in the development and documentation of projects.</p> <p>Projects are often part of larger projects with other purposes e.g. building modernisation.</p> <p>Energy efficiency assets are usually embedded into buildings and processes which presents difficulties for asset finance models.</p> <p>The split incentive in commercial property whereby the tenant benefits from energy savings whereas the landlord makes the investment.</p>	V		
<p>Problems of bank reliability of the company</p> <p>The financial leverage ratio, understood as debt to equity ratio, is considered too high.</p> <p>Standardization and automation of many processes has led to a reduction in employment (a problem for non-standard projects or a large number of them).</p>	V		
<p>High entry barriers for SME's.</p>	V		

c.d. Kwestionariusza analizy nieoptymalnych sytuacji rynkowych z uwagami dla województwa lubelskiego (Lubelskie Voivodeship PP8)

Supply-side failures	Yes	No
<p>A lack of access to appropriate finance/ high project risks Capital markets are not used to invest in energy efficiency and are unable to accurately assign the price of risk. Lack of finance, especially for SMEs and start-up. Investments in efficiency are considered at a level of risk such as to require high levels of interest rates or high level of subsidized financing.</p>	V	
<p>A lack of capacity or experience in the supply chain Energy Service Companies (ESCOs) are very important in the market for, and implementation of, energy efficiency projects across the EU. ESCOs need a strong legal framework including public procurement framework, some fiscal incentives, technical and practical experience of using EPC, the capacity to arrange and manage financing and sufficiently developed project pipelines: these conditions are not found uniformly across Europe. Other issues are found further down the supply chain in terms of the contractors that undertake the retrofit works: many countries have a lack of skilled workers who know how to undertake the works required and this can be a real market failure.</p>		
High physical costs of entrepreneurs.	V	
High behavioral and psychological costs of entrepreneurs (additional effort, additional time commitment, another topic to monitor, etc.).	V	

c.d. Kwestionariusza analizy nieoptymalnych sytuacji rynkowych z uwagami dla województwa lubelskiego (Lubelskie Voivodeship PP8)

Sub-optimal investment situations	Yes	No
<p>A project has a positive IRR (Internal Rate of Return), but is not attractive for private financing due to a variety of factors including:</p> <ul style="list-style-type: none"> • high risk perception, • unfamiliar asset class, • long maturity or a lower IRR than deemed attractive. <p>The grant element in an FI and the information an FI can provide can make these investments more attractive.</p>	V	
<p>There is a gap between the demand for investments in energy efficiency and the goals of the Regional Energy Plan.</p> <p>Calculate the investment gap as the difference between the level of investment required to reach the target and the current level: use qualitative and quantitative analysis of project typologies, funding available and experience to identify the types of investments that could be appropriate for an FI; estimate the investment gap in the Programme priorities through calculating the difference between the amount invested to date and an estimation of the amount needed to meet identified objectives.</p>	V	



Projekt FIRECE: Innovative Financial Instruments for Industry Low carbon Energy transition in Central Europe to projekt współpracy ponadnarodowej realizowany przez Samorząd Województwa Lubelskiego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach Programu Interreg Europa Środkowa 2014–2020, Oś priorytetowa 2: Współpraca w zakresie strategii niskoemisyjnych w EUROPIE ŚRODKOWEJ, Cel szczegółowy 2.2. Poprawa terytorialnych strategii energetycznych i polityk mających wpływ na łagodzenie skutków zmian klimatycznych.

Głównym celem projektu jest opracowanie innowacyjnego instrumentu finansowego dedykowanego do obsługi niskoemisyjnej transformacji energetycznej MŚP na szczeblu regionalnym w celu wspierania realizacji projektów zdolnych do:

- poprawy efektywności energetycznej i wykorzystania OZE w swoich procesach produkcyjnych;
- wspierania inwestycji dla innowacyjnych technologii energetycznych przez przemysł.

FIRECE to projekt współpracy ponadnarodowej realizowany w ramach Programu Interreg Europa Środkowa 2014–2020 (finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) – Oś priorytetowa 2: Współpraca w zakresie strategii niskoemisyjnych w EUROPIE ŚRODKOWEJ w okresie 2017–2020. W projekcie uczestniczy dziesięciu partnerów z 7 krajów członkowskich (Austria, Czechy, Chorwacja, Niemcy, Polska, Węgry, Włochy).

Projekt FIRECE ma na celu przyczynienie się do osiągnięcia ukierunkowanych wyników regionalnych planów energetycznych poprzez zwiększone wykorzystanie (innowacyjnych) instrumentów finansowych w regionie Europy Środkowej. Szczególny nacisk kładzie się na wsparcie publiczne dla przemysłu w inwestowaniu w efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii.



Interreg 
CENTRAL EUROPE European Union
European Regional
Development Fund

FIRECE