



ORIGINAL ARTICLE

ARTYKUŁ

THE COORDINATION OF SMEs REPAYABLE FINANCING POLICY FROM THE PUBLIC FUNDS AT THE REGIONAL, NATIONAL AND INTERNATIONAL LEVEL

KOORDYNACJA POLITYKI ZWROTNEGO FINANSOWANIA SEKTORA MŚP ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH NA POZIOMIE REGIONALNYM, KRAJOWYM I MIĘDZYNARODOWYM

Dariusz Kowalski

The University of Białystok / Uniwersytet w Białymstoku

Summary: The objective of this article is an assessment of SMEs' support policy in the management of repayable financing at the regional, national and international level. To achieve the assumed goals, the analysis of issues pointed in the article was based on non-reactive research. This analysis considered the data from the normative acts, statistics but also reports and analyzes published by the business institutions such as The National Association of Guarantee Funds or Polish Union of Loan Funds.

After the study of the presented issues had been carried out, it turned out that current practices formulated in the area of funding programs should be verified. It seems that the most significant problem of financial areas in the EU in 2007-2013 is an excessive number of available funding programs and too big fragmentation of public institutions offering such support to SMEs. It has to be also highlighted that aforementioned factors of the institutional system of SMEs financing may have a smaller potential than they should.

Key words: coordination, policy, funds, revolving, SMEs

Introduction

The support of the micro, small and medium-sized enterprises has constituted one of the main pillars of Poland's development policy at the beginning of new financial perspective for 2014-2020. The strength of this sector was already observed at the turn of seventies and eighties of the 20th century. The European Community announced 1983 year as the one devoted to the craft and small and medium entrepreneurship. In June 1986, The European Council established an independent task team on SMEs matters of Member States, which created a program supporting SME area. Together with the growth in the country's activity in the range of SMEs' support, the coordination of funding programs became the basic obstacle in their effective implementation.

Streszczenie: Celem artykułu jest dokonanie oceny jednego z elementów polityki wsparcia sektora MŚP, jakim jest zarządzanie finansowaniem o charakterze zwrotnym na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Aby osiągnąć założone cele, analiza problemów wskazanych w artykule oparta była na badaniach niereaktywnych. Analiza ta uwzględniała studia aktów normatywnych, danych statystycznych, a także raportów i analiz publikowanych przez instytucje otoczenia biznesu, takie jak Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczniowych czy Polski Związek Funduszy Pożyczkowych.

Analiza przedstawionych problemów pozwoliła na sformułowanie wniosku, iż należy zweryfikować dotychczasowe praktyki w zakresie zarządzania programami pomocowymi. Wydaje się, że największymi problemami w minionej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2007 – 2013, jest nadmierna liczba dostępnych dla MŚP programów pomocowych oraz zbyt duże rozdrobnienie instytucji o charakterze publicznym dystrybuujących takie wsparcie. Należy podkreślić, że wskazane cechy systemu instytucjonalnego wsparcia zwrotnego MŚP znacznie ograniczają potencjał tych instrumentów.

Słowa kluczowe: Koordynacja, polityka, finanse, rewolwing, MŚP

Wstęp

Na początku nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej (UE) na lata 2014 – 2020, wsparcie sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) stanowi jeden z podstawowych filarów polityki rozwoju Polski. Znaczenie tego sektora zaobserwowano już na przełomie lat 70 i 80 XX w. Wspólnota Europejska ogłosiła rok 1983 europejskim rokiem małej i średniej przedsiębiorczości oraz rzemiosła. W czerwcu 1986 r. Rada Europejska powołała niezależny zespół zadaniowy do spraw MŚP w państwach członkowskich, który opracował program działania na rzecz MŚP. W związku ze wzrostem aktywności państwa w zakresie wsparcia MŚP podstawowym problemem w efektywnym wdrażaniu programów pomocowych stało się ich skoordynowanie.

Address for correspondence: mgr Dariusz Kowalski, The University of Białystok, Włocławska St. 10/4, 62-600 Koło, Poland; Phone: 518 93 90 47, e-mail: dk23111@wp.pl; **Full text PDF:** www.ers.edu.pl; **Open-access article.**
Copyright © Pope John Paul II State School of Higher Education in Białą Podlaską, Sidorska 95/97, 21-500 Białą Podlaską;
Indexation: Index Copernicus Journal Master List ICV 2013: 6.48; Polish Ministry of Science and Higher Education 2013: 4 points.

At the initial stage of planning of the funding programs, in the frames of new financial perspective it is reasonable to conduct the review of policy conducted so far regarding the support to SME sector and the resolutions from such assessment should be an essential benchmark during the creation of programs within this new perspective. The aim of the article will be an assessment of SMEs' support policy in the management of repayable financing at the regional, national and international level. To achieve the assumed goals, the analysis of issues pointed in the article was based on non-reactive research. That analysis considered the data from the normative acts, statistics but also reports and analysis published by the business institutions such as The National Association of Guarantee Funds or Polish Union of Loan Funds.

Characteristics of repayable financing

In order to describe the best model of SMEs' support received from the public funds in the form of repayable assistance, a deeper characteristic of these instruments must be done. Repayable financing means the support given in the form of cash which will be paid back by beneficiaries under the given conditions. Once these funds have been given back by the final beneficiaries, they can be used for supporting other enterprises. The repayable form of that assistance results in a decrease of transferred funds. As the specificity of these instruments shows, they cannot be used in all types of public expenses. That model can occur in the situation when public funds play the role of the specific catalysts initiating investments which could not be realized within market conditions. In that type of financing, the public funds can be utilized directly in the form of loans, credits or equity instruments¹ (debt instruments) or indirectly through guarantees and bank warranties² (guarantee instruments). This will help a beneficiary to receive a support on the commercial market. That way of public aid is characterized by great flexibility, existing of equity ratio effect and revolving of financial means, what consequently contributes to more effective usage of public funds.

It is worth marking that such assistance should be fulfilled only in the case of a so called financial gap, meaning that part of enterprise does not have a possibility of gathering funds on the commercial market. Also, the activity of the country in the SMEs area should not be competition against the commercial financing. It ought to only fill that financial gap in the areas where financing on a commercial basis is unavailable.

Na początkowym etapie projektowania programów pomocowych w ramach nowej perspektywy finansowej zasadnym jest dokonanie oceny dotychczas prowadzonej polityki wsparcia sektora MŚP, a wnioski z takiej oceny powinny stanowić istotny punkt odniesienia przy tworzeniu programów w ramach nowej perspektywy finansowej. Celem artykułu będzie dokonanie oceny jednego z elementów polityki wsparcia sektora MŚP, jakim jest implementacja programów finansowania zwrotnego poprzez instytucje o zasięgu regionalnym, krajowym jak i międzynarodowym. Aby osiągnąć założone cele analiza problemów wskazanych w artykule oparta była na badaniach niereaktywnych. Analiza ta uwzględniła studia aktów normatywnych, danych statystycznych a także raportów i analiz publikowanych przez instytucje otoczenia biznesu, takie jak Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych czy Polski Związek Funduszy Pożyczkowych.

Cechy finansowania zwrotnego

Określenie optymalnego modelu wsparcia sektora MŚP ze środków publicznych w ramach pomocy zwrotnej w pierwszej kolejności wymaga przybliżenia specyfiki tych instrumentów. Przez finansowanie zwrotne należy rozumieć wsparcie w postaci instrumentów pozwalających na uzyskanie przez beneficjentów środków pieniężnych, które będą zobowiązani zwrócić na określonych warunkach. Gdy środki te zostaną zwrócone przez ostatecznych beneficjentów będą mogły być ponownie wykorzystane na wsparcie kolejnych przedsiębiorstw. Odnawialna forma wsparcia powoduje zwiększenie faktycznie transferowanych środków. Z samej specyfiki tego rodzaju instrumentów wynika, że niemożliwym jest objęcie nimi wszystkich rodzajów wydatków publicznych. Model ten może zostać zastosowany tam gdzie środki publiczne pełnią funkcję swoistego katalizatora inicjującego inwestycje, które nie mogłyby zostać zrealizowane na warunkach rynkowych. W tego typu finansowaniu środki publiczne mogą być wykorzystane bezpośrednio np. w postaci pożyczek, kredytów lub instrumentów o charakterze kapitałowym¹ (instrumenty dłużne) albo w sposób pośredni np. poprzez udzielenie poręczeń i gwarancji bankowych² (instrumenty poręczeniowe), dzięki czemu beneficjent będzie miał możliwość uzyskania wsparcia na rynku komercyjnym. Taki model publicznego wsparcia cechuje duża elastyczność, występowanie efektu mnożnika kapitałowego oraz rewolwingu środków finansowych, dzięki czemu pomoc w tej formie przyczynia się do efektywniejszego wykorzystania środków publicznych.

¹ Equity instruments constitute obtaining by subjects managing public means the share instruments such as shares of stock companies and limited liability-stock companies or shares in limited liability companies. The aim of obtaining such instruments is decapitalization of enterprises (most often innovative).

² Bank guarantee regulated by art. 80-87 of the act of 29 August 1997. Banking Law (consolidated text: Journal of Laws of 2012, item 1376 as amended).

¹ Produkty kapitałowe polegają na nabywaniu przez podmioty zarządzające środkami publicznymi instrumentów udziałowych takich jak akcje spółek akcyjnych i komandytowo – akcyjnych czy udziały w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością. Celem nabywania tych instrumentów jest dokapitalizowanie przedsiębiorstw (najczęściej innowacyjnych).

² Gwarancja bankowa uregulowana w art. 80-87 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1376 ze zm.).

Principles of aid programs' preparation in the financial perspective 2014-2020.

In accordance with the provisions of Regulation of The European Parliament and the European Council nr 1303/2013 setting the common provisions concerning European Regional Development Fund, The European Social Fund, The Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Fisheries Fund³ referring to support of beneficiaries in the financial perspective 2014-2020, the basis for launching the aid programs with repayable financing is a need to conduct a specific research on the basis of the ex ante evaluation. The purpose of this evaluation research is to check whether on the specific area planned for the aid programs there are some visible disfuncions within market mechanisms or there is no optimizing level of investments. Additionally, this study estimates the level and the range of demand on public interventions including the types of financial investments used for the realization of the support. In other words, before the funding program is activated, the demand for the repayable financing is checked.

The essential point of reference of evaluation research are thesis included in the special report of The European Court of Auditors (ETO) no 2/2012- Financial Instruments for SMEs co-financed by The European Fund of Regional Development⁴ (ERDF). According to the Court which assessed the implementation of funding programs in 2000-2006 and 2007-2013, evaluation research related to the financial gaps should cover:

- 1) The full analysis of the national demand for SMEs' financing and its supply depended on the types of financial instruments on specific cases including the regional specificity;
- 2) The areas where gaps in financing could or couldn't be found;

³ Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No 1303/2013 of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006 (Official Journal. 20.12.2013, the EU, L 347, p 320).

⁴ Publications Office of the European Union Special Report No 2/2012 - Financial instruments for SMEs co-financed by the European Regional Development Fund, Luxembourg, 2012.

Należy zaznaczyć, że wsparcie takie powinno być realizowane wyłącznie w przypadku, gdy występuje tak zwana luka finansowa, która oznacza, że część przedsiębiorstw nie ma możliwości uzyskania środków, na komercyjnym rynku finansowym. Należy podkreślić, że działalność państwa w zakresie wsparcia, MŚP nie powinna mieć charakteru konkurencyjnego w stosunku do finansowania komercyjnego. Działalność taka powinna jedynie wypełniać lukę finansową w obszarach, w których finansowanie na zasadach rynkowych jest niedostępne.

Zasady przygotowania programów pomocowych w perspektywie finansowej 2014 - 2020

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 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 Rybackiego³, odnoszącymi się do wsparcia beneficjentów w perspektywie finansowej 2014 – 2020 podstawą uruchomienia programów pomocowych o charakterze zwrotnym jest przeprowadzenie odpowiednich badań w ramach ewaluacji ex ante. Celem wskazanych badań ewaluacyjnych jest określenie czy na obszarze, w którym realizowany będzie program występują zawodności mechanizmów rynkowych lub nieoptymalny poziom inwestycji. Ponadto w badaniach takich powinno się oszacować poziom i zakres zapotrzebowania na interwencje publiczne, w tym typy instrumentów finansowych, za pomocą, których ma być realizowane wsparcie. Innymi słowy przed uruchomieniem programów pomocy zwrotnej niezbędnym jest oszacowanie popytu na finansowanie zwrotne.

Istotnym punktem odniesienia przy prowadzeniu wskazanych badań ewaluacyjnych są tezy zawarte w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) nr 2/2012 – Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁴. Trybunał dokonując oceny wdrażania programów pomocowych w perspektywach finansowych 2000 – 2006 oraz 2007 – 2013 zwrócił uwagę, iż badania ewaluacyjne dotyczące określenia luki finansowej powinny obejmować:

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 r., L 347, s. 320).

⁴ Urząd Publikacji Unii Europejskiej, *Sprawozdanie specjalne nr 2/2012 – Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, Luksemburg 2012.

- 3) The references to other programs concerning the access to financing;
- 4) Information related to the planned structure of co-financed funds providing financial means for SMEs (allocation of funds), including linking them with operational program presented to the Commission for approval;
- 5) Information related to the potential finance agents, that could realize financing in the area of financing engineering's instruments⁵.

As the above ETO's approach shows, one of the basic elements in the field of preparing repayable aid, should be an identification of supply on repayable instruments at the regional level. Additionally, the institutions managing aid programs should take into consideration regional specificity of the potential financial agent, who may offer direct support to SMEs. The purpose of considering regional specificity in evaluation research is an elimination of the risk duplication in particular projects. Therefore, at the level of the research, the institutional level for the expected support should be also set.

The system of implementation of repayable instruments in the financial perspective 2007-2013

According to research⁶ of ex post evaluation conducted for The Ministry of Regional Development⁷, in 2007-2013 SMEs could take advantage of 62⁸ repayable programs. It is worth underlining, that mentioned projects were managed at the regional, national and international levels. Consequently, the coordination of aid programs was non-existent at the level of institutions responsible for SMEs support. Lack of coordination can be noticed in the situation where in the frames of the national operational programs the appropriate ministries for economy and development were responsible for the distribution of funds from the aid programs for SME while part of the national programs were realized through the National Economy Bank⁹, whilst, in the fra-

⁵ Ibidem.

⁶ Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., Taylor Economics sp. z o.o., Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013 – aneks do raportu, Warszawa 2013.

⁷ Currently, the Ministry of Infrastructure and Development.

⁸ Indicated report referred to all the repayable aid instruments in Poland. It should be noted, however, that not all instruments identified in the programs aimed exclusively at the support of instruments for SMEs, but potentially the beneficiaries of all programs could be the SMEs

⁹ Example of such programs can be the support under the program Promoting entrepreneurship through warranty guarantees the National

- 1) Pełną analizę ogólnokrajowego popytu na finansowanie dla MŚP i jego podaży według rodzajów instrumentów finansowych, w stosownych przypadkach z uwzględnieniem specyfiki regionalnej;
- 2) Obszary, w których można lub nie można było zasadnie stwierdzić istnienia luk w finansowaniu;
- 3) Odniesienia do innych programów dotyczących dostępu do finansowania;
- 4) Informacje dotyczące planowanej struktury współfinansowanych funduszy zapewniających środki finansowe dla MŚP (przydział funduszy), w tym powiązanie z programem operacyjnym przedstawionym Komisji do zatwierdzenia;
- 5) Informacje dotyczące potencjalnych pośredników finansowych, którzy mogliby zrealizować finansowanie w ramach instrumentów inżynierii finansowej⁵.

W związku z powyższym stanowiskiem ETO jednym z podstawowych elementów przygotowywania programów pomocy zwrotnej powinno być zidentyfikowanie zapotrzebowania na instrumenty zwrotne na poziomie regionalnym. Ponadto instytucje zarządzające programami pomocowymi powinny uwzględnić specyfikę regionalną potencjalnych pośredników finansowych, którzy mogą bezpośrednio udzielać wsparcia na rzecz MŚP. Celem uwzględnienia specyfiki regionalnej w badaniach ewaluacyjnych jest wyeliminowanie ryzyka nakładania się pomocy w ramach poszczególnych programów, dlatego już na etapie badań ewaluacyjnych powinno zostać określone, na jakim poziomie instytucjonalnym oczekiwana jest pomoc na danym obszarze.

System wdrażania instrumentów zwrotnych w perspektywie finansowej 2007 - 2013

Zgodnie z badaniami⁶ w ramach ewaluacji ex post prowadzonymi na potrzeby Ministerstwa Rozwoju Regionalnego⁷ w latach 2007 - 2013 przedsiębiorstwa z sektora MŚP mogły korzystać z 62⁸ programów pomocowych o charakterze zwrotnym. Należy zaznaczyć, że wskazane programy zarządzane były zarówno na poziomie regionalnym, krajowym jak i międzynarodowym. W związku z powyższym we wskazanym okresie powszechny był brak koordynacji programów pomocowych przez wszystkie odpowiedzialne za wsparcie MŚP instytucje. O braku takiej koordynacji może świadczyć fakt, że w ramach krajowych programów operacyjnych za dystrybucję środków w ramach programów pomocowych dla MŚP odpowiadały ministerstwa właściwe do spraw gospodarki oraz rozwoju a część programów

⁵ Tamże.

⁶ Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., Taylor Economics sp. z o.o., Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013 – aneks do raportu, Warszawa 2013.

⁷ Obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

⁸ Wskazany raport odnosił się do wszystkich zwrotnych instrumentów pomocowych w Polsce. Należy jednak zaznaczyć, że nie wszystkie wskazane w nim programy dotyczyły wyłącznie instrumentów dedykowanych rozwojowi MŚP, jednak potencjalnie beneficjentami wszystkich programów mogły być MŚP.

mes of the Regional Operational Programmes (ROP) self-governments of individual voivodeships were responsible for the support for SME.

As a result of such management, there was a duplication in some aid projects which is considered to be a definitely negative phenomenon. The examples of such duplication might constitute the activities realized on the specific territorial area at the same time. These include, among others:

- SMEs support from The Regional Operational Programs' (RPO) means as part of JEREMIE project coordinated by the self-governments of the voivodeships;
- SMEs' support through the recapitalization of the local loan and guarantee funds coordinated by the Ministry of regional Development;
- SMEs' support through portfolio guarantees given to financial institutions and coordinated by BGK

The financial instruments in the aforementioned programs had a similar character and belonged to the same group of the final beneficiaries. It seems that if these means were managed by one institution, that would increase the synergy effect by greater possibility of promotional activities or increase in the financial leverage effect and these topics will be discussed in the further part of the article.

Programs coordinated at the regional level

Funding programs in 2007-2013 were realized as part of RPO. Because of law restrictions¹⁰, the self-governments of the voivodeships couldn't distribute the financial means for SMEs on their own. Therefore, they had two ways of supporting the sector. The first one was connected with the independent choice of financial agents who were supposed to distribute the funds to SMEs. While the second one meant the creation of holding fund¹¹ and choosing via contest, the manager of that fund, who passed the means on behalf of the self-governments. According to the status at the end of Q3 of 2013:

- 4 voivodeships¹² decided solely on the Holding Fund's Manager support;
- 3 voivodeships¹³ decided on the indirect procedure (part of the means was passed through Holding Fund and another part was distributed to the particular financial agents);

Economy Bank - The line of credit guarantee portfolio or portfolio Guarantee Line.

¹⁰ In particular, the provisions of Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (Official Journal. EU 31.7.2006, L 210, p 25, as amended.), invoked on, as Regulation 1083/2006.

¹¹ Holding Fund - these are not investment funds within the meaning of the Act of 27 May 2004 on investment funds (consolidated text.: Coll. Laws 2014 pos. 157).

¹² Dolnośląskie, Łódzkie, Wielkopolskie and Zachodniopomorskie.

¹³ Kujawsko - Pomorskie, Mazowieckie and Pomorskie.

krajowych realizowana była przez Bank Gospodarstwa Krajowego⁹, natomiast w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) odpowiedzialnymi za wsparcie MŚP były samorzady poszczególnych województw. Skutkiem braku koordynacji programów pomiędzy poszczególnymi instytucjami było nakładanie się poszczególnych programów pomocowych, co jest zjawiskiem zdecydowanie niekorzystnym. Przykładem takiego nakładania są działania realizowane równocześnie na określonym obszarze terytorialnym. Są to np.:

- wsparcie MŚP ze środków RPO w ramach inicjatywy JEREMIE koordynowane przez samorzady województw;
- wsparcie MŚP poprzez dokapitalizowanie lokalnych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, koordynowane przez Ministerstwo Gospodarki;
- wsparcie MŚP poprzez udzielanie instytucjom finansowym poręczeń portfelowych dla MŚP (koordynowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego).

Instrumenty finansowe w ramach wszystkich wskazanych powyżej programów miały podobny charakter i kierowane były do tej samej grupy beneficjentów ostatecznych. Wydaje się, że jeżeli środki te byłyby zarządzane przez jedną instytucję, przyczyniłoby się to do zwieszenia efektu synergii np. poprzez możliwość zwiększenia skali działań promocyjno-informacyjnych czy zwiększenie efektu dźwigni finansowej, o czym więcej w dalszej części artykułu.

Programy koordynowane na poziomie regionalnym

Na poziomie regionalnym w latach 2007 - 2013 programy pomocy zwrotnej realizowane były w ramach RPO. Z uwagi na ograniczenia prawne¹⁰ samorzady województw nie mogły same dystrybuować środków dla MŚP, dlatego miały do wyboru dwa tryby udzielania wsparcia. Pierwszym był samodzielny wybór pośredników finansowych, którzy dystrybuowali środki na rzecz MŚP. Natomiast drugim było utworzenie funduszu powierniczego¹¹ i wybranie w trybie konkursowym Menadżera Funduszu Powierniczego, który w imieniu samorządu przekazywał środki na rzecz pośredników finansowych. Według stanu na koniec III kwartału 2013 r.:

- 4 województwa¹² zdecydowały się na wsparcie jedynie poprzez Menadżera Funduszu Powierniczego;

⁹ Przykładem takich programów może być wsparcie w ramach programu Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego - Program Portfelowa Linia Poręczeniowa czy Portfelowa Linia Gwarancyjna.

¹⁰ W szczególności przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE z 31.7.2006 r., L 210, s. 25 ze zm.), powoływane dalej, jako rozporządzenie 1083/2006.

¹¹ Z ang. Holding Fund - nie są to fundusze inwestycyjne w rozumieniu ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (tekst jedn.: Dz. U. 2014 poz. 157).

¹² Dolnośląskie, Łódzkie, Wielkopolskie i Zachodniopomorskie.

- 9 województw¹⁴ zdecydowały na niezależny fundusze dystrybucji do agentów finansowych¹⁵.

Until the end of September 2013, 87 self-governments signed the agreements with financial agents¹⁶ as a part of repayable aid from RPO programs. And the Managers of Holding Funds entered into 148 agreements with financial agents. In total, over 120 financial institutions were involved in SMEs' support as part of RPO (agents and holding Funds' Managers). It is worth noting that the scale of financial agents' activities was of a diversified character. Some of these were rather small, local loans and guarantee funds or the cooperative banks (ex. The Fund of Credit Guarantees in Jarocin llc., The Association of Entrepreneurship Support in Ostrzeszów or Kujawsko-Dobrzyński Cooperative Bank). And some agents were well-specialized and large financial institutions (Idea Bank SA or FM Bank PBP SA).

Moreover, apart from RPO's support at the regional level, the following projects were being implemented: "Re-guarantees and loans as the chance for increasing of the external financing in SMEs. The instruments supporting the guarantee and loans funds of Eastern Poland ". That project was run as part of RPO programs. Podlaskie, Warmińsko-Mazurskie, Lubelskie, Świętokrzyskie and Podkarpackie voivodeships took part in that project. BGK played the role of the institution implementing the program. There were 19 agreements signed with 12 agents (until the end of March 2014) in which both loans and guarantee programs¹⁷ were offered. That is the next program dedicated to SMEs from the Eastern Poland. It looks that this project is not relevant because it causes aid programs' duplication at the area of RPO. The financial perspective 2014-2020 assumes, that the relevant solution will be to omit such quasi-regional activities.

- 3 województwa¹³ zdecydowały się na tryb pośredni (część środków przekazana została w na rzecz funduszu powierniczego, natomiast część rozdystrybuowano do wybranych pośredników finansowych);
- 9 województw¹⁴ zdecydowało się na samodzielne dystrybuowanie środków do pośredników finansowych¹⁵.

W ramach programów pomocy zwrotnej ze środków RPO do końca września 2013 r. samorzady województw podpisały 87 umów z pośrednikami finansowymi. Natomiast Menadżerowie Funduszy Powierniczych zawarli 148 umów z pośrednikami finansowymi. Łącznie we wsparcie MŚP w ramach RPO zaangażowanych było ponad 120 instytucji finansowych¹⁶ (pośrednicy i Menadżerowie Funduszy Powierniczych). Warto wskazać, że skala działań pośredników finansowych miała różnorodny charakter. Niektórzy pośrednicy finansowi to relatywnie niewielkie lokalne fundusze pożyczkowe i poręczeniowe czy banki spółdzielcze (np. Jarociński Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o., Stowarzyszenie Ostrzeszowskie centrum Wspierania Przedsiębiorczości czy Kujawsko-Dobrzyńskim Bankiem Spółdzielczy). Natomiast niektórzy pośrednicy to wyspecjalizowane i duże instytucje finansowe (np. Idea Bank S.A. czy FM Bank PBP S.A.).

Ponadto poza wsparciem w ramach RPO de facto na poziomie regionalnym wdrażany był projekt pn. „Reporeczenia i pożyczki szansą na zwiększenie finansowania zewnętrznego MŚP. Instrumenty wsparcia funduszy poręczeniowych i pożyczkowych w Polsce Wschodniej” w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 (PO RPW) Osi priorytetowej I Nowoczesna Gospodarka Działania I.2 Instrumenty inżynierii finansowej. W projekcie tym na terenie 5 województw (podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, świętokrzyskie i podkarpackie) BGK pełniący rolę instytucji wdrażającej program zawarł do końca marca 2014 r., 19 umów z 12 pośrednikami finansowymi, w ramach, których oferowano zarówno produkty o charakterze pożyczkowym jak i poręczeniowym¹⁷. Jest to kolejny program dedykowany dla MŚP z terenu Polski wschodniej. Wydaje się, że jego wydzielenie nie jest zasadne, ponieważ oznacza nakładanie się programów pomocowych w ramach RPO i w ramach PO RWP. W perspektywie finansowej 2014 – 2020 zasadnym jest odejście od tego działania o charakterze quasi regionalnym.

¹⁴ Lubelskie, Lubuskie, Małopolskie, Opolskie, Podlaskie, Podkarpackie, Śląskie, Świętokrzyskie, Warmińsko – Mazurskie

¹⁵ Information on the status of implementation of financial engineering instruments in the framework of the ROP 2007-2013 - unpublished.

¹⁶ It should be noted that some financial intermediaries contained more than one agreement for funding including a variety of financial products and in different provinces.

¹⁷ Information Bulletin, No. 1 (9) / 2014 (March 2014) Non-grant financial instruments of the EU in the National Economy Bank, pp. 4, <http://www.bgk.com.pl/biuletyny-informacyjne-bgk/biuletyn-europejski-bgk> (accessed 12 April 2014).

¹³ Kujawsko – Pomorskie, Mazowieckie i Pomorskie.

¹⁴ Lubelskie, Lubuskie, Małopolskie, Opolskie, Podlaskie, Podkarpackie, Śląskie, Świętokrzyskie, Warmińsko – Mazurskie.

¹⁵ Informacja nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 – materiały niepublikowane.

¹⁶ Należy zaznaczyć, że część pośredników finansowych zawierała więcej niż jedną umowę o finansowanie w tym w ramach różnych produktów finansowych i w różnych województwach.

¹⁷ Biuletyn Informacyjny, nr 1(9) /2014 (marzec 2014) pozadotacyjne instrumenty finansowe UE w Banku Gospodarstwa Krajowego, s. 4, <http://www.bgk.com.pl/biuletyny-informacyjne-bgk/biuletyn-europejski-bgk> (dostęp: 12 kwietnia 2014 r.).

Programs coordinated at the national level

Beside the funds distributed regionally, the financial perspective 2007-2013 has had few repayable aid programs coordinated at the national level. It included for example, the support of The National Capital Fund, which was connected with financial agents' support offering capital financing including the redemption of stock units of specific enterprises, ie. the shares of joint stock companies and limited partnership with share capital and the shares in the Limited Liability Company. Till the end of April, the National Capital Fund made 16 agreements with the financial agents¹⁸.

Among other national programs, there was an activity which was part of Innovative Economy- "National Cohesion Strategy's Program- The technological credit." That project offered the support through the technological incentive constituting repayment of the part of the credit bank from the public means. BGK being an institution implementing that project signed 19 agreements with financial agents¹⁹.

The next project realized nationally, the operations of which had a repayable character, was "Initiating of Innovation" and it constituted part of the Operational Program 3.1 "Innovative Economy". It was directed to newly established companies and supporting them institutions including here for ex. academic business incubators, centers of technology and innovation's transfers, accelerators of technology, science and technology parks. Quite large financial institutions known at the over-regional scale played the role of financial agents (ex. The Regional Development Agency, The Polish Entrepreneurs Foundation) but also small and medium enterprises without the great financial resources as local business institutions, commercial banks and advisory and training companies had their part to play. The support proposed in that project comprises of two components: subsidies for and incubation and the capital investment in the new enterprise. The capital investments occur in a situation when after the incubation period there are still chances for commercial success of the company. As part of that project, there were 43 agreements signed with financial agents²⁰.

Apart from the programs co-financed from the EU means, the essential role was played by the government program of entrepreneurship support, which used guarantees and warranties of BGK. Until the amendment of the act on guarantees and warranties offered by The Treasury and some legal entities (that is by 23 January 2013) there was no legal basis for BGK to grant support on the rules more preferential than the market ones. According to that, BGK realized the government programs through two following in-

Programy koordynowane na poziomie krajowym

Poza środkami dystrybuowanymi na poziomie regionalnym w perspektywie finansowej 2007 – 2013 wprowadzono kilka programów pomocy zwrotnej koordynowanych na poziomie ogólnopolskim. Była to np. pomoc w ramach Krajowego Funduszu Kapitałowego, która polegała na wsparciu pośredników finansowych udzielających finansowania o charakterze kapitałowym tj. polegającym na wykupie jednostek udziałowych określonych przedsiębiorstw, czyli akcji spółek akcyjnych oraz komandytowo-akcyjnych oraz udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością. Krajowy Fundusz Kapitałowy według stanu na 1 kwietnia 2014 zawarł 16 umów z pośrednikami finansowymi¹⁸.

Innymi programami na poziomie ogólnopolskim było działanie w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – Kredyt Technologiczny. Działanie to polegało na wsparciu dla przedsiębiorców poprzez premię technologiczną stanowiącą spłatę ze środków publicznych części kapitału kredytu technologicznego udzielonego przez bank komercyjny. W ramach tego działania BGK, który jest instytucją wdrażającą projekt zawarł umowy z 19 pośrednikami finansowymi¹⁹.

Kolejnym programem krajowym w ramach, którego realizowane było m.in. finansowanie o charakterze zwrotnym było działanie 3.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka - Inicjowanie działalności innowacyjnej. Program ten kierowany był dla nowo powstałych przedsiębiorstw oraz Instytucji je wspierających takich jak np. inkubatory przedsiębiorczości akademickiej, centra transferu technologii i innowacji, akceleratory technologii, parki naukowo-technologiczne. W ramach tego działania role pośredników finansowych pełniły zarówno relatywnie duże instytucje finansowe o zasięgu ponadregionalnym takie jak Agencje Rozwoju Regionalnego czy Polska Fundacja Przedsiębiorczości, jak również pośrednicy mali i średni niedysponujący istotnymi zasobami, do których można zapewne zaliczyć szereg lokalnych instytucji otoczenia biznesu, jak również firmy komercyjne o specjalności doradczo-szkoleniowej. Wsparcie w ramach tego programu składa się z dwóch komponentów – dotacji na inkubację oraz inwestycji kapitałowej w nowo utworzone przedsiębiorstwo. Wejście kapitałowe następuje w sytuacji, gdy po okresie inkubacji możliwe będą szanse na komercyjny sukces przedsiębiorstwa. W ramach tego działania zawarto umowy z 43 pośrednikami finansowymi²⁰.

Poza programami współfinansowanymi ze środków europejskich znaczącym programem zwrotnego wsparcia MŚP był rządowy program wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego. Do czasu zmiany ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Pań-

¹⁸ <http://www.kfk.org.pl/fundusze> (access: 12 April 2014).

¹⁹ <http://www.bgk.com.pl/lista-bankow-wspolpracujacych> (access: 12 April 2014).

²⁰ Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej..., wyd. cyt. s. 43.

¹⁸ <http://www.kfk.org.pl/fundusze> (dostęp: 12 kwietnia 2014 r.).

¹⁹ <http://www.bgk.com.pl/lista-bankow-wspolpracujacych> (dostęp: 12 kwietnia 2014 r.).

²⁰ Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej..., wyd. cyt. s. 43.

struments: portfolio guarantee line and portfolio warranty line. Both instruments were realized in the market conditions. The growth in interest in this program was noted when the guarantee de minimis was implemented. Currently, BGK signed 22 agreements with the commercial banks as a part of these programs.

The implementation of funding programs at the national level seems to be the most effective. The possibility of including financial agents from the whole country into these projects is a good argument in favor of this type of coordination.

For example, big institutions such as banks may encounter some difficulties in implementation of separate finance products in the particular regions. Because of an organizational specificity such limits may constitute an essential disadvantage.

Programs coordinated at the international level

The next level, where the repayable aid programs for SMEs were managed, was the international one. Coordination institutions at this level were among others: The European Investment Bank and European Investment Fund. The most important projects coordinated by these institutions were Competitiveness and Innovation Framework Program (CIP) and Progress Microfinance- The European Progress Microfinance Facility. In Poland, there were 8 active financial agents forming part of these programs: 6 agents in CIP and 2 in Progress. These contained 4 banks: CIP- Polfund and Polish Guarantee Fund, one leasing society and one loan fund (Progress-Micro Initiative). The Polish Bank Association (ZBP) playing the role of the Point of Contact is the institution which coordinates the aforementioned projects.

Managing of these programs at the international level seems to be not ideal. Because of a great diversification among EU enterprises, it is difficult to coordinate the projects to fill the financial gap to a sufficient extent. These difficulties may result from, for example, different demand for particular financial instruments. In the western Europe that demand for capital financing is higher due to the fact that these companies run their businesses at the large scale. In Poland, on the other side, entrepreneurs expect debt financing such as loans or credits.

stwa oraz niektóre osoby prawne (tj. do 23 stycznia 2013 r.) brak było podstawy prawnej do udzielania wsparcia przez BGK na zasadach korzystniejszych niż rynkowe. W związku z powyższym BGK realizował program rządowy poprzez dwa instrumenty tj. portfelową linię poręczeniową oraz poprzez portfelową linię gwarancyjną. Oba instrumenty realizowane były na warunkach rynkowych. Duży wzrost zainteresowania tym programem odnotowano po wprowadzeniu instrumentu gwarancji de minimis. Obecnie w ramach tych programów BGK zawarł umowy z 22 bankami komercyjnymi.

Wydaje się, że wdrażanie programów pomocowych zarządzanych na poziomie krajowym jest najbardziej efektywne. Argumentem za tego rodzaju koordynacją pomocy jest możliwość zwiększenia skali pomocy poprzez włączenie do systemu wsparcia pośredników finansowych działających w skali całego kraju. Na przykład duże instytucje finansowe takie jak banki mogą mieć problemy we wdrażaniu odrębnych produktów finansowych w poszczególnych regionach, z uwagi na specyfikę organizacyjną takich instytucji takie ograniczenie stanowi istotną wadę.

Programy koordynowane na poziomie międzynarodowym

Kolejnym poziomem, na którym zarządzane były programy wsparcia zwrotnego dla sektora MŚP ze środków publicznych był poziom międzynarodowy. Na poziomie tym instytucjami koordynującymi programy wsparcia były przede wszystkim Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny. Najważniejszymi programami pomocowymi koordynowanymi przez te instytucje były Program Ramowy na Rzecz Konkurencyjności i Innowacji (CIP) oraz Program Europejskiej Inicjatywy Mikrofinansowej Progress. W Polsce w ramach wskazanych programów działa 8 pośredników finansowych – 6 pośredników w ramach programu CIP oraz 2 pośredników w ramach programu Progress – są to 4 banki (CIP: Pekao SA, BPH, BNP Paribas, Progress: FM Bank) 2 fundusze poręczeniowe (CIP: Polfund i Polski Fundusz Gwarancyjny), 1 towarzystwo leasingowe (CIP: EFL) i 1 fundusz pożyczkowy (Progress: Inicjatywa Mikro). Instytucją koordynującą wskazane projekty w Polsce jest Związek Banków Polskich pełniący funkcję Punktu Kontaktowego.

Koordynowanie programów pomocowych na poziomie ponadkrajowym wydaje się nie optymalne. Z uwagi na zróżnicowanie przedsiębiorstw w całej UE trudnym jest zarządzanie programami w ten sposób, aby optymalnie wypełniać lukę finansową. Trudności te mogą wynikać np. z odmiennego zapotrzebowania na poszczególne instrumenty finansowe. W Europie zachodniej gdzie przedsiębiorstwa prowadzą działalność o większej skali występuje większe zapotrzebowanie na finansowanie o charakterze kapitałowym. W Polsce natomiast przedsiębiorcy oczekują finansowania dłużnego takiego jak np. pożyczki czy kredyty.

The scope of application of the funding programs – the demarcation line

Yet another key restriction in coordinating the support Policy for the SME sector were restrictions of legal nature. For instance, dividing the ranges of using of particular aid programs has been one of such problems. As it was already mentioned, the correct usage of repayable instruments should be preceded by the analysis of the financial gap. On that basis, the coordinating entity should define the range of specific program. In the situation, when the clear distinction of the tasks has not been done, it may cause the duplication of some activities done by the selected bodies and at the same time it might make the financial gap not to be fulfilled in the most optimal way.

The demarcation line forms the basis for dividing the aid programs realized as part of the EU support. That line contains the tabular statement of identified common areas of EU funds' interventions. These interventions are being distributed among the programs thanks to the demarcation criteria included in the statement. These criteria are connected with the territorial range, the type of beneficiary, the character of value of the project. That document was incorporated under the resolution of Coordinating Committee of The National Strategic Reference Framework (NSRF) 2007-2013 on the basis of directive no 6 of the Minister of Regional Development from 11th of April 2007 on the Coordinating Committee NSRF.

This means that this documents is not the source of law but accounts for only a set of interpretative guidelines in the area of the compliance of double financing prohibition. Lack of binding force of this document would be acceptable, if the only institution managing the particular programs would be the right ministry for development matters. But it is worth mentioning that currently, the managing institutions being part of RPO are adequate administration of voivodeships which are not obliged to comply with the demarcation line. The example of non-usage of demarcation line in the field of SMEs support is the description of the priority axis of Pomeranian voivodeship. Within it, the authors note that repayable financial instruments for SMEs will contribute to the creation of modern instruments for Pomeranian SME and capital support in the form of the subsidies passed for new or existing input to the increased risk²¹ capital transfer. And within the demarcation line, in the category of interventions Innovation, Entrepreneurship, Micro Enterprises and services in the area of advanced support for companies and group of companies, it was noticed that in RPO there were no forecasts of any instrument creation based on innovative ideas of SMEs including spin offs and capital injection. The mentioned discrepancy leads to the si-

Zakres stosowania programów pomocowych – linia demarkacyjna

Innym istotnym ograniczeniem w koordynowaniu polityki wsparcia MŚP były ograniczenia o charakterze prawnym. Problemem takim jest rozdzielenie zakresów stosowania poszczególnych programów pomocowych. Jak już zostało wskazane właściwe stosowanie instrumentów zwrotnych powinno być poprzedzone przeprowadzeniem analizy luki finansowej. Na podstawie przeprowadzonych analiz podmiot koordynujący politykę wsparcia MŚP powinien określić zakres poszczególnych programów pomocowych. W przypadku, gdy brak jest jednoznacznego rozgraniczenia poszczególnych zadań może dojść do sytuacji, w której działania wskazanych instytucji będą się nakładać, przez co luka finansowa nie będzie wypełniana w sposób optymalny.

W ramach programów realizowanych z funduszy pochodzących z UE podstawą rozdzielenia poszczególnych programów pomocowych jest tzw. linia demarkacyjna. Linia demarkacyjna stanowi tabelaryczne zestawienie zidentyfikowanych na etapie programowania wspólnych obszarów interwencji funduszy UE. Poprzez zawarte w nim kryteria demarkacyjne, rozdziela interwencje pomiędzy programami. Kryteria odnoszą się do zasięgu terytorialnego, rodzaju beneficjenta, charakteru czy wartości projektów. Dokument ten wprowadzony został na mocy uchwały Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) 2007 – 2013 na podstawie zarządzenia nr 6 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego NSRO. Oznacza to, że dokument nie jest źródłem prawa, a stanowi jedynie zbiór wytycznych interpretacyjnych w zakresie kontroli przestrzegania zakazu podwójnego finansowania. Brak mocy wiążącej tego dokumentu byłby dopuszczalny, jeśli jedyną instytucją zarządzającą poszczególnymi programami byłoby ministerstwo właściwe do spraw rozwoju. Należy jednak zaznaczyć, że obecnie w ramach RPO instytucjami zarządzającymi są właściwe zarządy województw, które nie są zobowiązane do stosowania linii demarkacyjnej. Przykładem niestosowania linii demarkacyjnej w zakresie wsparcia, MŚP jest opis I Osi Priorytetowej RPO Województwa Pomorskiego, w którym wskazuje się, że wsparcie pozadotacyjnych instrumentów finansowych dla MŚP przyczyni się m.in. do tworzenia nowoczesnych instrumentów finansowych dla sektora pomorskich MŚP w ramach, których możliwe jest wsparcie kapitałowe poprzez przekazanie dotacji na utworzenie lub wniesienie wkładu do funduszy kapitału podwyższonego ryzyka²¹. Natomiast w linii demarkacyjnej w kategorii interwencji Innowacje, Przedsiębiorczość, Mikro Przedsiębiorstwa Usługi w zakresie zaawansowanego wsparcia dla Przedsiębiorstw i grup przedsiębiorstw, wskazano, że w ramach RPO nie przewiduje się kompleksowego instrumentu w zakresie

²¹ See also: Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego pkt. 30 działania 1.3.

²¹ Patrz też: Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego pkt. 30 działania 1.3.

tuation that capital instruments can be implemented both in the frames of the regional operational programs and of national programs, which may mean duplication of support's instruments.

Another example of these programs overlapping, which is caused by separate management at the national and regional levels, can constitute the activity of National Capital Fund National level and regional funds financed from the public means, for example Podlaski Capital Fund of which the majority owner is the Foundation of Regional Development. Undoubtedly, the territorial range of these institutions is the same and therefore funds for the program's support are duplicated and, at the same time, they can't be used for other activities.

Taking above into consideration, it seems appropriate to introduce the demarcation line within the force of binding law regulations. Without such solutions, there will be an overlapping of particular aid programs which will cause inability to effectively fill the financial gap.

Institutional character of SMEs' support

Aside from lack of coordination of the aid programs and their excessive diversification (which is due to a large number of these programs) the problem that impacts the quality of repayable means towards SME was the excessive diversification of institutions of public character which mediated in the distribution of aid. The public character of the mediating institutions means not only administrative bodies but also institutions operating on market conditions such as commercial companies or foundations and societies, of which the main shareholder is The Treasury. Among the examples of such institutions, one may list the loan and guarantee funds or agencies of the regional development.

The main document describing the policy of public development of institutions supporting SMEs is *The directions of the loan and guarantee funds for small and medium enterprises in 2009-2013*²². According to that document, the government is responsible for the following organizational and economic activities connected with the development of loan and guarantee funds: creating and implementing of high standard services offered to small and medium enterprises regardless of their location and area of operations, providing the transport procedures and

tworzenia na bazie innowacyjnych pomysłów nowych MŚP, w tym spin off'ów oraz zasilenia kapitałowego MŚP. Wskazana rozbieżność powoduje, że instrumenty kapitałowe mogą być wdrażane zarówno w ramach regionalnych programów operacyjnych jak i w ramach programów krajowych, co może oznaczać nakładanie się instrumentów wsparcia.

Innym przykładem nakładania się programów wsparcia o charakterze kapitałowym, które wynika z odrębnego zarządzania tymi programami na poziomie krajowym i regionalnym jest działalność Krajowego Funduszu Kapitałowego (o zasięgu krajowym) oraz regionalnych funduszy kapitałowych, finansowanych ze środków publicznych np. (Podlaski Fundusz Kapitałowy sp. z o.o. którego większościowym właścicielem jest Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego). Bez wątplenia zasięg terytorialny tych instytucji pokrywa się, przez co środki przeznaczone na wsparcie w ramach tych programów nakładają się i nie są wykorzystywane do innych działań.

Mając na uwadze powyższe zasadnym jest wprowadzenie linii demarkacyjnej na mocy powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Brak takich rozwiązań prowadzi do nakładania się poszczególnych programów pomocowych, co będzie uniemożliwiało skuteczne wypełnianie luki finansowej.

Charakter instytucjonalny wsparcia MŚP

Poza brakiem koordynacji programami pomocowymi oraz ich nadmiernym rozdrobnieniem (co wynika z liczby tych programów) problemem wpływającym, na jakość dystrybucji środków zwrotnych na rzecz MŚP było nadmierne rozdrobnienie instytucji o charakterze publicznym pośredniczących w dystrybucji pomocy. Przez charakter publiczny instytucji pośredniczących należy rozumieć nie tylko instytucje o charakterze administracyjnym, ale również instytucje działające na zasadach rynkowych takie jak spółki prawa handlowego czy fundacje i stowarzyszenia, których głównym udziałowcem jest skarb państwa. Przykładem takich instytucji są np. fundusze pożyczkowe, poręczeniowe czy agencje rozwoju regionalnego.

Podstawowym dokumentem określającym politykę rozwoju publicznych instytucji wspierających finansowo MŚP jest dokument: *Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009 – 2013*²². Zgodnie z tym dokumentem państwo prowadzi działania organizacyjne i ekonomiczne służące rozwojowi funduszy pożyczkowych i poręczeniowych takie jak opracowanie i wdrożenie wysokich, uznawanych powszechnie standardów usług świadczonych małym i średnim przedsiębiorstwom przez fundusze, niezależnie od miejsca

²² The document adopted by the Council of Ministers on 3 February 2009, supplemented by the "Document changing directions of development loan and guarantee funds for small and medium-sized enterprises in 2009-2013" approved by the Council of Ministers on 22 February 2011, Warsaw 2011

²² Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 3 lutego 2009 r. uzupełniony o „Dokument zmieniający Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009-2013” przyjęty przez Radę Ministrów 22 lutego 2011 r. Warszawa 2011 r.

criteria of giving loans and guarantees, safety of the activity, solid capital base of funds and possibilities of their development, and offering an easy access for entrepreneurs and being easily accepted by science and financial environment as well as the final beneficiaries²³. It has been noted that the main advantage of such distribution at the regional level is the proximity of SMEs, which helps to identify the needs and fill the financial gap effectively. It seems, however, that currently the fragmentation of institutions²⁴ is too big and that is why the full usage of its potential is impossible.

The activity of guarantee funds

According to the report on the state of the guarantee funds in Poland in 2012²⁵, there were 49 guarantee funds. Their activity concerned the offering of guarantees for SMEs in order to secure the loan or credit given to them by the financial institution. Because of the scale of the funds' activity, they can use the equity ratio effect. That effect means that equity of guarantee funds (according to the agreement between these funds and financial institutions) does not cover the full value of the guarantee. This is a result of an Assumption that not all liabilities will have to be paid. The level of the potential ratio depends on the scale of activity of particular funds (the higher internal resources of a given fund, the higher possible ration of transactions in principle, thereby accompanied by lesser value of internal capital²⁶). The main source of such entities' capitalization was financing of RPO. It must be noted, however, that the country, through BGK, increased the possibility of gathering by commercial banks of the guarantee and warranty lines also on the *de minimis* principles. As a result, the institutions offering financial support to SMEs received the possibility of warranty and avoided the guarantee institutions. Such activity shows lack of common policy of the government in the area of these funds.

The centralization of guarantee products' management seems to be correct. Only the institutions with significant equity (such as BGK) are able to generate the proper index of leverage of guarantee products. Moreover, the facts show that big commercial banks don't de-

ich lokalizacji i obszaru działania, zapewnienie przejrzystości procedur i kryteriów udzielania pożyczek i poręczeń, bezpieczeństwa prowadzonej działalności, stabilnej bazy kapitałowej funduszy i możliwości jej rozwoju, łatwej dostępności dla przedsiębiorców oraz wysokiej akceptowalności przez środowisko bankowo – finansowe i finalnych beneficjentów²³. Podkreśla się, że podstawowym atutem dystrybucji wsparcia poprzez fundusze na poziomie regionalnym jest bliskość MŚP co pozwala na identyfikowanie ich potrzeb i skuteczne wypełnianie luki kapitałowej. Wydaje się jednak, że obecnie rozproszenie tych instytucji²⁴ jest zbyt duże, co powoduje, że niemożliwym jest pełne wykorzystywanie ich potencjału.

Działalność funduszy poręczeniowych

Zgodnie z raportem o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce według stanu na koniec 2012 r.²⁵ działało 49 funduszy poręczeniowych. Działalność funduszy poręczeniowych polega na udzielaniu poręczeń dla MŚP w celu zabezpieczenia pożyczki lub kredytu udzielanego przez instytucję finansową. Z uwagi na skalę prowadzonej działalności fundusze te mogą wykorzystywać efekt mnożnika kapitałowego. Efekt ten polega na tym że kapitały własne funduszy poręczeniowych (zgodnie z umowami pomiędzy tymi funduszami a instytucjami finansowymi) niepokrywają pełnej wartości poręczeń. Wynika to z założenia, iż nie wszystkie zobowiązania będą musiały być wypłacone. Wysokość potencjalnego mnożnika uzależniona jest od skali działalności poszczególnych funduszy (im fundusz ma większe kapitały własne, co do zasady ma możliwość dokonywania transakcji o wyższym mnożniku, czyli przy zaangażowaniu mniejszej wartości kapitałów własnych)²⁶. Podstawowym źródłem kapitalizacji tego rodzaju podmiotów było finansowanie w ramach RPO. Należy jednak zauważyć, że równoległe państwo rozszerzyło poprzez BGK możliwość pozyskiwania przez banki komercyjne linii poręczeniowych i gwarancyjnych również na zasadach *de minimis*. W związku z powyższym instytucje udzielające wsparcia finansowego MŚP uzyskały możliwość uzyskania gwarancji z pominięciem sieci instytucji poręczeniowych. Działanie takie świadczy o braku spójnej polityki państwa w stosunku do tego rodzaju funduszy.

²³ Ibidem p. 5

²⁴ Evidenced by the very large number of financial institutions distributing support for SMEs, according to research in Poland has up to 350 financial institutions dealing in financial support for SMEs - so: Innovation SME sector in Poland Government support programs and financial gap, Ernst & Young Poland, Warsaw 2009, p 35

²⁵ Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce, Krajowe Stowarzyszenie funduszy poręczeniowych, Warszawa 2013.

²⁶ See also: Recommendation on the principles of cooperation between banks and funds poręczeniowym on the Polish market - Recommendation was adopted by the Board of the Polish Bank Association at its meeting on 22 May 2009. Amendments to the Recommendation, the Union of Polish Banks adopted on 10 August 2010

²³ Tamże s. 5.

²⁴ Świadczy o tym bardzo duża ilość instytucji finansowych dystrybuujących wsparcie dla MŚP, zgodnie z badaniami w Polsce funkcjonuje nawet 350 instytucji finansowych zajmujących się wsparciem finansowym dla sektora MŚP – tak: Innowacyjność sektora MSP w Polsce Rządowe programy wsparcia a luka Finansowa, Ernst & Young Polska, Warszawa 2009, s. 35.

²⁵ Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce, Krajowe Stowarzyszenie funduszy poręczeniowych, Warszawa 2013.

²⁶ Patrz też: Rekomendacja dotycząca zasad współpracy pomiędzy bankami a funduszami poręczeniowym na rynku polskim - Rekomendacja została przyjęta przez Zarząd Związku Banków Polskich na posiedzeniu w dniu 22 maja 2009 roku. Zmiany do Rekomendacji Zarząd Związku Banków Polskich przyjął w dniu 10 sierpnia 2010 r.

cide to cooperate with regional guarantee funds because that management is centralized and at the same time the modification of procedures aiming at incorporation of local funds is uneconomical in the situation when the same products are offered at the national level.

Data published in the report on the status of guarantee funds in Poland confirm that regional funds are ineffective²⁷. According to that report, the number of given guarantees has been gradually decreasing since 2010. At the same time, the project of guarantees de minimis offered at the national level by BGK raised large interest (in one year of program's functioning 45 thousand of enterprises received the support which enabled to generate the loans for 15 billion zloties²⁸). It is also worth underlining that in 7 voivodeships the guarantee funds equities are higher than offered guarantees, which means that these funds don't create a leverage.

The activity of loan funds

The loan funds constitute the second type of financial public institutions which take part in repayable means' distribution. As the data published by the Polish Association of Loan Funds show that at the end of 2012 Poland had 87 Loan Funds with the total capitalization of 1983 million zloties²⁹. The number of funds proves the big fragmentation of such institutions. But it should be marked that because of the activity character (usually giving loans supports SMEs, so the fund is directly the financing institution), that fragmentation does not influence the activity negatively as is the case of guarantee funds. Therefore, the government does not need to aim at centralization of loan bodies but it only should appoint the central institution coordinating the activities of all funds. Such coordination should cover creating of good practices in the area of management of public funds, estimations of finance risk of particular exposures or standards of used securities.

Scentralizowanie zarządzania produktami gwarancyjnymi wydaje się być słuszne. Jedynie instytucje o znacznych kapitałach (takie jak np. BGK) są w stanie wygenerować właściwy wskaźnik dźwigni finansowej na produktach gwarancyjnych. Ponadto praktyka pokazuje, że duże banki komercyjne nie decydują się na współpracę z regionalnymi funduszami poręczeniowym, ponieważ zarządzanie ich produktami jest scentralizowane, przez co modyfikacja procedur w celu włączenia w produkty oferty regionalnych funduszy poręczeniowych jest nieopłacalna w przypadku, gdy równolegle oferowane są produkty o charakterze krajowym.

Potwierdzeniem nieskuteczności regionalnych funduszy poręczeniowych mogą być dane publikowane w Raporcie o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce²⁷. Zgodnie z tym raportem od roku 2010 systematycznie maleje liczba udzielanych poręczeń przez lokalne fundusze poręczeniowe. Jednocześnie należy zauważyć bardzo duże zainteresowanie programem gwarancji de minimis oferowanych na poziomie krajowym przez BGK (w ciągu roku funkcjonowania programu udzielono wsparcia 45 tyś przedsiębiorstw, co pozwoliło na wygenerowanie 15 mld zł kredytów²⁸). Należy również wskazać, że aż w 7 województwach kapitały funduszy poręczeniowych przeżywiają wartość udzielonych poręczeń, co oznacza, że fundusze te nie generują dźwigni finansowej.

Działalność funduszy pożyczkowych

Drugim rodzajem instytucji finansowych o charakterze publicznym, które uczestniczą w dystrybucji środków na zasadach zwrotnych, są fundusze pożyczkowe. Zgodnie z danymi publikowanymi przez Polski Związek Funduszy Pożyczkowych na koniec roku 2012 w Polsce funkcjonowało 87 Funduszy Pożyczkowych, a ich łączna kapitalizacja wynosiła 1 983 mln zł.²⁹ Liczba funduszy świadczy o dużym rozdrobnieniu tego rodzaju instytucji. Należy jednak zaznaczyć, że z uwagi na charakter prowadzonej działalności (co do zasady udzielanie pożyczek na rzecz MŚP, czyli fundusz jest bezpośrednio instytucją finansującą) rozdrobnienie to nie wpływa na prowadzoną działalność tak negatywnie jak w przypadku funduszy poręczeniowych. W związku z powyższym państwo w tym przypadku nie musi dążyć do scentralizowania sieci instytucji pożyczkowych, a powinno jedynie wyznaczyć instytucję centralną koordynującą działalność wszystkich funduszy. Taka koordynacja powinna obejmować wypracowywanie dobrych praktyk w zakresie: zarządzania środkami funduszy; oszacowania ryzyka finansowego poszczególnych ekspozycji; standardów stosowanych zabezpieczeń.

²⁷ Report on the state guarantee funds in Poland, the National Association of guarantee funds, Warsaw 2013.

²⁸ <http://www.deminimis.gov.pl/przedsiębiorcy/wazne-informacje> (access: 16 April 2014.)

²⁹ Rynek funduszy pożyczkowych w Polsce według stanu na 31.12.2012, Polski Związek Funduszy Pożyczkowych, Warszawa 2013.

²⁷ Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce, Krajowe Stowarzyszenie funduszy poręczeniowych, Warszawa 2013.

²⁸ <http://www.deminimis.gov.pl/przedsiębiorcy/wazne-informacje> (dostęp: 16 kwietnia 2014 r.)

²⁹ Rynek funduszy pożyczkowych w Polsce według stanu na 31.12.2012, Polski Związek Funduszy Pożyczkowych, Warszawa 2013.

Other issues resulting from missing coordination of management of SMEs' finances

The additional difficulty caused by lack of coordination of funding programs is the excessive number of regulations detailing the working of the particular programs. In the field of aid programs, there are separate guidelines, instructions or further details (for example for the projects at the national level, the guidelines of The Ministry of regional Development concerning information and promotion, but for the RPO projects of Wielkopolskie Voivodeship- the guidelines of The Institution Managing RPO in 2007-2013 for beneficiaries in the area of Information and Promotion). Lack of common rules in the field of giving support, causes the situation that beneficiaries of the given support are not willing to use aid programs because of their level of complexity³⁰. There is a need to highlight the fact, that because of repayable character of the support, the limitation of formalities in applying for these means is one of the basic conditions of effectiveness of such support (apart from the excessive number of regulations in the area of aid programs, the mentioned facilities should also cover limitation of many duties necessary in the aid projects). The activities which should be undertaken, include a limitation of the controlling of SMEs projects if these means will be paid according to the schedule, and also constraint connected with the prohibition of double financing and promotional activities at the level of SMEs).

Conclusions

Bearing in mind all the above details, it has to be marked that the changes in the coordination of repayable aid programs for SMEs from public funds are necessary. In the financial perspective for 2007-2013, which was a benchmark for the analysis conducted within this article, there was a significant number of aid programs which were managed by a few institutions. Such fragmentation caused that some projects were duplicated. Consequently, the allocation of financial means was not sufficient. The aforementioned factors of the institutional system of SMEs' repayable aid programs significantly limits the potential of these instruments. Better coordination of aid programs will enable to get a high ratio and finance leverage in guarantee products. Moreover, it causes the product standardization of business conditions, particularly, in the field of financial statements and reporting. Additionally, the central management of aid programs and supporting institutions will help to get the synergy effect through, for example, more effective informational and promotional activities.

Inne utrudnienia wynikające z braku koordynacji zarządzania środkami dla MŚP

Dodatkową trudnością w wynikającą z braku koordynacji poszczególnych programów pomocowych przez różne instytucje jest nadmierna ilość regulacji uszczegółwiających funkcjonowanie poszczególnych programów. W ramach programów pomocowych wydawane są odrębne wytyczne, instrukcje czy uszczegółwienia (np. dla programów na poziomie krajowym wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie informacji i promocji natomiast dla programów pomocowych w ramach RPO województwa wielkopolskiego Wytyczne Instytucji Zarządzającej Wielkopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2007-2013 dla beneficjentów w zakresie Informacji i Promocji). Brak jednolitych zasad udzielania wsparcia powoduje, że beneficjenci pomocy w tym MŚP niechętnie korzystają z programów pomocowych z uwagi na nadmierne ich skomplikowanie³⁰. Należy zaznaczyć, że z uwagi na zwrotny charakter tego rodzaju wsparcia ograniczenie formalności przy aplikowaniu o środki jest jednym z podstawowych warunków skuteczności tego rodzaju pomocy (poza nadmierną ilością regulacji w zakresie programów pomocowych wskazane ułatwienia powinny obejmować również ograniczenie wielu obowiązków niezbędnych w przypadku instrumentów dotacyjnych. Działania, które powinny zostać podjęte to ograniczenie kontroli projektów MŚP jeśli środki będą zwracane zgodnie z harmonogramem, a także ograniczenie zakazu podwójnego finansowania oraz działań promocyjnych na poziomie MŚP).

Wnioski

Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, iż niezbędnym jest dokonanie zmian w koordynacji programów zwrotnego finansowania sektora MŚP ze środków publicznych w Polsce. W perspektywie finansowej UE na lata 2007 – 2013, która była punktem odniesienia przy prowadzeniu analiz w ramach niniejszego artykułu, występowała znaczna ilość programów pomocowych, które były zarządzane przez kilka instytucji. Rozdrobnienie to powodowało, że część programów nakładała się. Konsekwencją tego była nieoptymalna alokacja środków. Warto zaznaczyć, że wskazane cechy systemu instytucjonalnego wsparcia zwrotnego MŚP znacznie ograniczają potencjał tych instrumentów. Lepsza koordynacja programów pomocowych pozwoli na uzyskanie wysokiego mnożnika i dźwigni finansowej w produktach poręczeniowych. Ponadto umożliwi standaryzację produktową biznesowych warunków jednostkowych wsparć w szczególności w zakresie rozliczeń finansowych i sprawozdawczości. Należy również podkreślić, że centralne zarządzanie programami pomocowymi oraz instytucjami wsparcia pozwoli na uzyskanie efektu synergii np. poprzez bardziej efektywne działania o charakterze informacyjno-promocyjnym.

³⁰ This is confirmed by research carried out for the report Assessment of engineering instruments ..., ed. cited

³⁰ Potwierdzają to badania przeprowadzone na potrzeby raportu Ocena realizacji instrumentów inżynierii ..., wyd. cyt.

References / Literatura:

1. Bartkowiak B. (2009), *Fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
2. Brodowska-Szewczuk J. (2009), *Źródła finansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, nr 83/2009.
3. *Exanteassessment of the EU SME Initiative* (2013), Europejski Bank Inwestycyjny, Bruksela.
4. *Fundusze UE - biuletyn BGK nr 9* (2014), Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa.
5. Gancarczyk M. (2010), *Wsparcie publiczne dla MŚP podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza*, C.H. Beck, Warszawa.
6. *Innowacyjność sektora MSP w Polsce Rządowe programy wsparcia a luka Finansowa*, (2009) Ernst & Young Polska, Warszawa.
7. *Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014 – 2020*, (2013) Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
8. *Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013*, (2013) Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., Taylor Economics sp. z o. o., Warszawa.
9. *Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce*, (2013) Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, Warszawa.
10. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, w latach 2011 – 2012*, (2013) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
11. *Rynek funduszy pożyczkowych w Polsce według stanu na 31.12.2012*, (2013) Polski Związek Funduszy Pożyczkowych, Warszawa.
12. Skowronek Mielczarek A. (2005), *Małe i średnie przedsiębiorstwa – źródła finansowania*, C. H. Beck, Warszawa.
13. *Sprawozdanie specjalne nr 2/2012 – Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, (2012) Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
14. *Sprawozdanie z realizacji narodowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007-2013*, (2013) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
15. *Trendy rozwojowe sektora MŚP w ocenie przedsiębiorców w pierwszej połowie 2013 roku*, (2013) Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
16. Wolański R. (2013), *Wpływ otoczenia finansowego na konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Submitted/ Zgłoszony: April/ kwiecień 2014

Accepted/ Zaakceptowany: July/ lipiec 2014