

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Ocena ex ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2021-2027

raport częściowy

Streszczenie

Niniejszy raport jest pierwszym z dwóch raportów przewidzianych w ramach badania „Ocena ex ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2021-2027”. Jego celem jest „analiza dotycząca wskazania możliwości i zasadności zastosowania instrumentów finansowych w poszczególnych celach politycznych i celach szczegółowych wraz z uzasadnieniem oraz oceną zapotrzebowania na instrumenty finansowe wraz z oszacowaniem wielkości zjawiska luki finansowej w województwie zachodniopomorskim wynikającej z zapisów art. 52(3) Rozporządzenia Ogólnego”. W ramach modułu I, któremu poświęcone jest niniejsze opracowanie przeprowadzona została: analiza założeń wsparcia FE WZ 2021-2027 pod kątem możliwości wykorzystania w nim instrumentów finansowych (**cel szczegółowy 1**), rewizja założeń i wyników badania dotyczącego potrzeb inwestycyjnych i instrumentów finansowych w perspektywie 2021-2027, zrealizowanego na zlecenie MFiPR (**cel szczegółowy 2**) oraz ogólna ocena potencjalnej luki finansowej (**cel szczegółowy 5**), jak również ocena dotychczasowych doświadczeń w wykorzystaniu instrumentów finansowych w programach regionalnych perspektyw 2007-2013 i 2014-2020 (**cel szczegółowy 3**) i analiza dostępności kapitału w ramach instytucji oferujących wsparcie finansowe w regionie (**cel szczegółowy 4**).

W badaniu wykorzystano szeroki katalog metod badawczych: analizę danych zastanych, wywiady jakościowe z szerokim gronem interesariuszy oraz odbiorców ostatecznych wsparcia zwrotnego (łącznie 34 wywiady), ankietę CATI z przedstawicielami sektora MŚP (próba 900 firm) oraz spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych (50 podmiotów), ankietę CAWI odbiorców ostatecznych wsparcia z Działów 1.9 i 6.4 RPO WZ 2014-2020 oraz środków ZFR (łącznie 242 ankiety), ankietę CAWI jednostek samorządu terytorialnego (łącznie 78 ankiet) oraz warsztaty eksperckie z udziałem ekspertów zewnętrznych.

Doświadczenia z wdrażania instrumentów finansowych w RPO WZ 2007-2013 oraz 2014-2020

Doświadczenia z wdrażania **inicjatywy JESSICA** są pozytywne i wskazują na potencjał do zwrotnego wsparcia zbliżonych działań w perspektywie finansowej 2021-2027. Pożyczki z tego instrumentu były pozytywnie oceniane przez odbiorców i jednocześnie realizowały cele procesu rewitalizacji, włączając w niego przedsiębiorstwa. W nowej perspektywie finansowej należy rozważyć wprowadzenie mechanizmów zwiększających oddziaływanie społeczne rewitalizowanych obiektów oraz podjąć decyzje dotyczące demarkacji ze wsparciem dotacyjnym. Planując instrumenty finansowe w tym obszarze należy mieć też na względzie potencjalne zainteresowanie pośredników finansowych. Uruchamianie instrumentu pozwalającego na zbudowanie portfela kilku lub kilkunastu pożyczek nie jest atrakcyjne dla tych podmiotów. Koszty uruchomienia instrumentu są wówczas niewspółmierne do osiągniętych korzyści. Sugeruje to zasadność przygotowania bardziej masowego instrumentu finansowego.

Realizowana w regionie w latach 2007-2013 **Inicjatywa JEREMIE** bardzo dobrze przygotowała do wdrażania instrumentów finansowych w okresie 2014-2020, zarówno pośredników finansowych, jak i Instytucję Zarządzającą. Dobrze kojarzy się także sama nazwa „JEREMIE”, co słusznie wykorzystywane było w ramach instrumentów oferowanych w okresie 2014-2020. Wyniki wdrażania instrumentów finansowych w ramach CT3 w okresie 2014-2020 także należy oceniać pozytywnie, stosunkowo dobrze sprawdził się wymóg objęcia określoną częścią portfela podmiotów z grona ważnych grup docelowych (np. start-upów, podmiotów prowadzących działalność w sferze turystyki itp.).

Zasadniczo, **ocena Działania 1.17** jest trudna – w jej ramach wskazać można na elementy pozytywne, jak i dyskusyjne. W ramach Działania 1.17 wdrażany jest instrument kapitałowy (o niewielkiej kapitalizacji łącznej, wynoszącej nieco ponad 19,1 mln zł). Obecnie, nie wykazuje on problemów z angażowaniem kapitału funduszu (zorganizowanego w formule ASI). Portfel inwestycyjny (środki zainwestowane) obejmuje 60% łącznej kapitalizacji, przy czym problematyczna jest liczba inwestycji (jednostkowych „wejść kapitałowych”), wynosząca 8, w porównaniu z celem określonym na poziomie 26 „wejść kapitałowych”. Obecnie, średnie dofinansowanie celu inwestycyjnego wynosi 1,43 mln zł – jest ponad trzykrotnie większe od średniej założonej w momencie wyboru pośrednika finansowego. Sytuacja ta jest rezultatem zbyt niskiej kapitalizacji funduszu (w stosunku do rzeczywistych potrzeb celów inwestycyjnych) albo ustalenia wskaźnika jednostkowych wejść kapitałowych na zbyt wysokim poziomie. Od czasu uruchomienia tego instrumentu zmieniły się realia inwestycyjne – obecnie finansowanie wczesnych faz rozwojowych wymaga jednak większych porcji kapitału. Z kolei, ukierunkowanie przedmiotowe inwestycji jest zgodne z założeniami przewidzianymi dla tego instrumentu – inwestycje mieszczą się w dziedzinie tworzenia produktów opartych na technologiach informacyjnych. Z drugiej jednak strony, z „regionalnym” instrumentem kapitałowym wiążą się problemy dotyczące lokalizacji inwestycji, która jest ograniczona, co z kolei przeczy logice wyszukiwania najlepszych „okazji”, a więc przedsięwzięć o wysokim potencjale rozwojowym (wysoce skalowalnych), niezależnie od ich lokalizacji. Z kolei zarządzanie funduszem przebiega zgodnie ze standardami. Choć doświadczenia związane z funkcjonowaniem tego instrumentu są w przeważającej mierze pozytywne, to jednak ma on bardzo „butikowy” charakter – jego istnienie nie czyni jakościowej zmiany. Jako taki, instrument ten niewątpliwie wzbogaca architekturę instrumentów finansowych w województwie, ale tego rodzaju uzasadnienie wydaje się dyskusyjne, jeśli chodzi o decyzje w sprawie ewentualnej jego kontynuacji. Ponadto, trzeba wziąć pod uwagę kształtowane obecnie wsparcie dla instrumentów kapitałowych (i związaną z nim linię demarkacyjną). Zatem, w świetle planowanego na szeroką skalę wsparcia instrumentów kapitałowych ze źródła centralnego (w ramach programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki) – nie uznajemy za zasadną kontynuację instrumentu kapitałowego w województwie zachodniopomorskim.

Mikropożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach **Działania 6.4** RPO WZ stanowi korzystną ofertę finansową. Jednak potencjał do skorzystania z takiego wsparcia, w

szczegółności w grupie docelowej osób oddalonych od rynku pracy, był w programie regionalnym bardzo ograniczony. Pozytywnie należy ocenić kierunek związany z rozszerzeniem grupy docelowej na osoby młode i pracujące. Niemniej nie zmieniło to relatywnie niewielkiego zainteresowania wsparciem. Konkurencja z poziomu krajowego i dotacje dystrybuowane regionalnie z pewnością dodatkowo utrudniały wdrażanie Działania 6.4.

Jeżeli chodzi o doświadczenia pod kątem okresu 2021-2027 w obszarach, w których dotychczas nie stosowano w RPO WZ instrumentów finansowych, poważnym wyzwaniem (z punktu widzenia pośredników, ale także Instytucji Zarządzającej oraz potencjalnych ostatecznych odbiorców) może być to, że w okresie 2014-2020 w regionie nie były wdrażane żadne instrumenty finansowe w Celu Tematycznym 4, podczas gdy ta sfera interwencji będzie odgrywała zapewne dużą rolę w nowym okresie programowania. Stąd też warto by zapoznać się z doświadczeniami z wdrażania w tej sferze instrumentów finansowych z mijającego okresu programowania i je odpowiednio upowszechniać.

Pod kątem perspektywy finansowej 2021-2027 warto też odpowiednio przygotować się do wdrażania instrumentów łączących element zwrotny i bezzwrotny. Generalnie zresztą za jedno z głównych wyzwań należy uznać skłonność odpowiednich instytucji do pełnienia roli pośredników finansowych, dlatego też warto dążyć do uproszczenia zasad wdrażania i w szczególności rozliczania projektów finansowanych zwrotnie, a także kontynuować wsparcie pośredników w zapewnieniu odpowiedniego wkładu własnego (linia finansowa w ramach Zachodniopomorskiego Funduszu Rozwoju).

Luka finansowa i potrzeby inwestycyjne w wybranych obszarach interwencji

Szacunek luki finansowej **w sektorze MŚP** został przeprowadzony na podstawie ogólnodostępnych danych statystycznych i badaniu CATI wśród zachodniopomorskich przedsiębiorców. Łączna wartość luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego została oszacowana na 556 mln zł. Większość tej kwoty przypada na mikroprzedsiębiorstwa. Ogółem, z odmową przyznania finansowania zewnętrznego szacunkowo co roku spotyka się ok. 2800 przedsiębiorstw, tj. 2,8% wszystkich firm sektora MŚP w regionie. Dodatkowo, z badań wynika, że ok. 2,3% przedsiębiorców nie ubiegała się o finansowanie zewnętrzne inwestycji z powodu przekonania o braku możliwości jego uzyskania, a 3,2% - z powodu niekorzystnych warunków finansowych.

Łączne potrzeby inwestycyjne **w obszarze termomodernizacji** budynków wielomieszkaniowych szacujemy na kwotę od 3,0 do 3,6 mld zł, zależnie od przyjętej metodologii. Termomodernizacji wciąż wymagać może od 24% do 30% budynków wielorodzinnych, co przekłada się w wartościach nominalnych na 7,7-9,4 tys. budynków. Potrzeby inwestycyjne dotyczące termomodernizacji w odniesieniu wyłącznie do wspólnot mieszkaniowych szacujemy na 1,2 mld zł.

Łączna luka finansowa **w obszarze rewitalizacji** wynosi 212,8 mln zł rocznie, z tej puli 92 mln zł przypadają na sektor mieszkaniowy. Szacowana luka finansowa pozostałych inwestycji samorządowych wyniosła 300,5 mln zł rocznie w całym województwie. W zakresie planów inwestycyjnych łączne zapotrzebowanie JST wynosi nieco ponad 1 mld zł rocznie. Najwięcej środków samorządy chciałyby alokować na rozwój infrastruktury społecznej oraz na drogi. Co do zasady skłonność samorządów do sięgnięcia po instrumenty zwrotne nie jest wysoka. Pewien potencjał obserwuje się w zakresie infrastruktury społecznej, rewitalizacji oraz modernizacji budynków użyteczności publicznej, a także innych inwestycji obejmujących mienie i tereny publiczne (czyli głównie drogi publiczne, a także kanalizację).

Ocena zasadności stosowania instrumentów finansowych w ramach FE WZ 2021-2027

Wsparcie publiczne dotyczące dziedziny objętej celami szczegółowymi **CP1**, w niektórych przypadkach, może być realizowane z zastosowaniem instrumentów finansowych. Z sytuacją taką mamy do czynienia w przypadku wspierania wzrostu i konkurencyjności regionalnego sektora MŚP (**CS iii**) oraz w zakresie transformacji cyfrowej (**CS ii**). Cechą charakterystyczną inwestycji w tych dziedzinach jest to, że – co do zasady – wspierane tu przedsięwzięcia generują przychody. W takiej sytuacji, w dziedzinach tych, jako formę wsparcia można zaproponować stosowanie instrumentów zwrotnych o różnej konfiguracji, zależnie od przedmiotu finansowania. Będą to zarówno instrumenty dłużne, jak i mieszane (z komponentem umorzeniowym lub dotacyjnym) – ten drugi rodzaj instrumentów powinien być uruchomiony w odniesieniu do przedsięwzięć realizujących cele rozwojowe województwa, a więc (m.in.) mieszczących się w katalogu inteligentnych specjalizacji „Pomorza Zachodniego”, jak również realizowanych na obszarze SSW. Jednocześnie nie uznajemy za adekwatne stosowanie instrumentów finansowych w ramach dziedzin interwencji pozostałych celów szczegółowych (**CS i** oraz **CS iv**). Stanowisko takie uzasadnia zbyt wysoki poziom ryzyka inwestycyjnego w przypadku projektów B+R (**CS i**) lub też niekomercyjny charakter wspieranych przedsięwzięć (**CS iv**). Natomiast odrębną kwestią jest kontynuacja stosowania instrumentu kapitałowego. Z przedstawionej wcześniej argumentacji wynika, iż skłaniamy się do zarekomendowania rezygnacji z kontynuacji tego instrumentu, choć aktualny poziom realizacji instrumentu jest satysfakcjonujący. Naszym zdaniem przeważa jednak pierwsza opcja (rezygnacji), głównie z uwagi na niszowy charakter tego rozwiązania (w przypadku gdy osadzone jest na poziomie „regionalnym”), a także plany zakrojonego na dużą skalę wspierania instrumentów kapitałowych na szczeblu ogólnokrajowym (w ramach FENG). Jednocześnie należy pamiętać, że interwencja w postaci instrumentów kapitałowych (co do zasady) – zgodnie z linią demarkacyjną – jest wskazywana jako domena finansowania organizowanego na szczeblu centralnym.

Interwencja w obszarze szeroko rozumianej **ochrony środowiska** wdrażana w ramach **celu polityki 2** obejmuje pięć celów szczegółowych związanych z wspieraniem: dostosowania do zmian klimatu (**CS iv**), zrównoważonej gospodarki wodnej (**CS v**), przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym (**CS vi**), bioróżnorodności oraz rozwojem zielonej

infrastruktury w miastach (**CS vii**) oraz zrównoważonej mobilności miejskiej. Biorąc pod uwagę zakres planowanego wsparcia, typy beneficjentów, do których jest ono skierowane, potencjalne korzyści ekonomiczne z realizacji projektów, znaczenie interwencji dla stanu środowiska, bezpieczeństwa i jakości życia mieszkańców należy uznać, że zasadność stosowania instrumentów finansowych w tym obszarze jest bardzo ograniczona. W naszej opinii wsparcie zwrotne powinno być ograniczone do inwestycji realizowanych przez MSP, mających na celu transformację ich działalności w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego.

Interwencja w obszarze energetyki wdrażana w ramach **CP2** obejmuje 2 cele szczegółowe: promowanie środków na rzecz efektywności energetycznej (**CS i**) i promowanie odnawialnych źródeł energii (**CS ii**). Inwestycje realizowane w tych obszarach powinny wygenerować oszczędności w zużyciu energii lub przychody z jej sprzedaży, na poziomie umożliwiającym pokrycie (przynajmniej w długim okresie) kosztów ich realizacji. Jednocześnie, przy projektowaniu wsparcia w tych obszarach należy wziąć pod uwagę szereg innych czynników, takich jak społeczne korzyści z inwestycji w przypadku inwestycji realizowanych przez JST, możliwe trudności ze znalezieniem pośrednika finansowego czy konkurencję / demarkację z instrumentami wdrażanymi z poziomu krajowego. Ostatecznie, w naszej ocenie istnieją silne przesłanki dla zastosowania instrumentów finansowych w ramach wsparcia zwiększenia efektywności energetycznej w sektorze MŚP i mieszkalnictwie wielorodzinnym, a także rozwoju OZE przez różne grupy odbiorców (w tym zwłaszcza prosumentów biznesowych i podmioty zawodowe).

W ramach **CP 4** proponujemy rozważenie zastosowania instrumentów finansowych (obok instrumentów bezzwrotnych) w ramach **CS iv** (opieka zdrowotna) oraz **CS iv bis** (kultura i turystyka). W pierwszym przypadku finansowanie powinno się koncentrować na wsparciu projektów infrastrukturalnych (stworzenie nowych placówek opieki zdrowotnej lub modernizacja placówek istniejących), w drugim zaś na finansowaniu projektów w sferze turystyki, realizowanych przez przedsiębiorców. W obu przypadkach dopuszczamy możliwość stosowania uzupełniającego finansowania bezzwrotnego dla wszystkich, bądź też wybranych, rodzajów projektów.

Interwencja w obszarze **rynku pracy**, zaplanowana w ramach **CP 4**, do sfinansowania w ramach **EFS+**, obejmuje m.in. stosowanie różnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, w tym wsparcie na założenie działalności gospodarczej. W naszej opinii w obszarze tym, na poziomie regionalnym nie należy stosować instrumentów finansowych. Przemawiają za tym dwa kluczowe argumenty. Po pierwsze, analogiczny instrument, wdrażany perspektywie 2014-2020 nie spotkał się z dużym zainteresowaniem. Po drugie, wsparcie takie planowane jest w programie krajowym. Stanowiłoby ono zapewne dużą konkurencję dla oferty regionalnej, zmniejszając zainteresowanie nią.

Obecnie nie są znane dokładne założenia wsparcia w ramach **CP5**. Niemniej analizy oparte na informacjach o możliwym zakresie wsparcia w tym CP (bazujące na zapisach dokumentów KE oraz materiałach informacyjnych Zarządu Województwa) można zidentyfikować potencjał do

stosowania instrumentów finansowych w obszarze **rewitalizacji**. Skala potrzeb inwestycyjnych w tym obszarze może być trudna do zaadresowania za pomocą tylko wsparcia dotacyjnego. Z przeprowadzonych badań wynika, że część samorządów byłaby zainteresowana preferencyjnym wsparciem zwrotnym. Stworzenie korzystnych instrumentów może zachęcić także przedsiębiorców i sektor mieszkaniowy. Szczególnego podejścia wymaga wsparcie dla odbiorców na terenach Specjalnej Strefy Włączenia. Na tych obszarach dotacja powinna być głównym, jeśli nie jedynym, instrumentem wsparcia. W przypadku skierowania instrumentu zwrotnego do pobudzenia działań rewitalizacyjnych, odpowiednie preferencje (np. wysoki komponent umorzeniowy) powinny obejmować SSW.

Rekomendacje

Na podstawie wniosków z przeprowadzonych analiz wypracowane zostały poniższe rekomendacje:

1. W zakresie CP1 w przyszłym programie rekomendujemy ustanowienie instrumentów finansowych i mieszanych jako form interwencji w zakresie wspierania **wzrostu i konkurencyjności MŚP**, a także interwencji wspomagających transformację cyfrową regionalnej sfery MŚP. W przeważającej mierze powinny być to instrumenty ukierunkowane na finansowanie głównych celów rozwojowych województwa, a więc przedsięwzięć mieszczących się w katalogu regionalnych inteligentnych specjalizacji w tym realizowanych na obszarze SSW.
2. Wsparcie dla MŚP mające na celu transformację ich działalności w kierunku **GOZ** powinno być wdrażane w formule zwrotnej. Jednak ze względu na to, że jest to nadal stosunkowo nowy obszar inwestycji, a do prawodawstwa polskiego nie wdrożono jeszcze rozwiązań, które wpłynąć powinny na duży wzrost potrzeb inwestycyjnych w tym obszarze, w pierwszych latach wdrażania wsparcia warto przewidzieć pewną pulę środków (część alokacji) na wsparcie dotacyjne. Projekty tak dofinansowane mogłyby wówczas być wykorzystane do promocji inwestycji w GOZ w sektorze MŚP.
3. W obszarze **zwiększania efektywności energetycznej**, rekomendujemy zastosowanie instrumentów finansowych adresowanych do sektora MŚP oraz właścicieli i zarządców budynków wielorodzinnych (z wyłączeniem podmiotów przydzielonych w ramach demarkacji do wsparcia krajowego, w tym spółdzielni). Przy czym przy projektowaniu instrumentów w tych obszarach należy zastosować odpowiednie preferencje (np. w postaci obniżonego oprocentowania lub niewielkiego komponentu bezzwrotnego), w celu wygenerowania odpowiednio silnego efektu zachęty. W przypadku termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i modernizacji oświetlenia ulicznego, mimo ekonomicznych przesłanek dla IF, uzasadnione może być pozostawienie jako podstawowej formy wsparcia dotacji, ze względu na społeczne korzyści z inwestycji.

4. Rekomendujemy rozważenie zastosowania instrumentów finansowych (obok wsparcia bezzwrotnego) w ramach CS iv (**opieka zdrowotna**) oraz CS iv bis (**kultura i turystyka**). W pierwszym przypadku finansowanie powinno się koncentrować na wsparciu projektów infrastrukturalnych (stworzenie nowych placówek opieki zdrowotnej lub modernizacja placówek istniejących), w drugim zaś na finansowaniu projektów w sferze turystyki, realizowanych przez przedsiębiorców. W obu przypadkach dopuszczamy możliwość stosowania uzupełniającego finansowania bezzwrotnego dla wszystkich, bądź też wybranych rodzajów projektów.
5. W ramach CP4 w części finansowanej z **EFS+** nie rekomendujemy wsparcia w formie zwrotnej. Rekomendujemy zastosowanie wyłącznie wsparcia dotacyjnego. Wsparcie bezzwrotne powinno być skierowane także na wsparcie działalności gospodarczej dla osób opuszczających szkoły. Grupa ta ma utrudniony start na rynku pracy, a dotychczasowe wsparcie zwrotne dla osób młodych w regionie potwierdza, że ta grupa jest w ograniczonym stopniu zainteresowana pomocą w formie pożyczek.
6. W zakresie **rewitalizacji** rekomendujemy rozważenie zastosowania instrumentów finansowych jako wsparcia uzupełniającego wobec wsparcia dotacyjnego. Planując instrument warto czerpać doświadczenia z Inicjatywy JESSICA i z podobnych interwencji w innych regionach oraz wykorzystać możliwość wdrażania instrumentów mieszanych. Oferta powinna uwzględniać trudniejszą sytuację finansową podmiotów w Specjalnej Strefie Włączenia, kierując odpowiednie zachęty (w szczególności wyższy komponent umorzeniowy).
7. Celowe byłoby odpowiednie przygotowanie do **wdrażania instrumentów mieszanych** wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie instrumentów finansowych oraz nadzorujących i kontrolujących cały proces, poprzez opracowanie odpowiednich wytycznych oraz działania szkoleniowe. Dodatkowo warto podejmować działania ułatwiające realizację projektów, także mniejszym i mniej doświadczonym pośrednikom, poprzez utrzymanie linii finansowej w ramach ZFR, wdrażanie uproszczeń proceduralnych (w szczególności w sferze sprawozdawczości i rozliczeń), a także, w przypadku większych alokacji, organizację przetargów w podziale na części, aby IF mogły być wdrażane przez kilku pośredników. Warto też poznać doświadczenia z wdrażania IF w innych regionach, w innych sferach, niż dotychczasowy CT3, a także ewentualnie namawiać doświadczonych pośredników działających w skali ogólnopolskiej do rozważenia pełnienia roli pośrednika finansowego w ramach FE WZ 2021-2027.

Executive summary

This report is the first of two reports provided for in the study "Ex ante evaluation of financial instruments implemented in the West Pomeranian Voivodeship in the years 2021-2027". Its purpose is "an analysis concerning the indication of the possibilities and legitimacy of the use of financial instruments for individual political objectives and specific objectives, together with the justification and assessment of the need for financial instruments, together with an estimate of the size of the financial gap in the West Pomeranian Voivodeship resulting from the provisions of Art. 52 (3) of the General Regulation". As part of module I, which this study is devoted to, the following was carried out: analysis of the assumptions for the support of EF WPV 2021-2027 (European Funds for the West Pomeranian Voivodeship 2021-2027) in terms of the possibility of using financial instruments in it (specific objective 1), revision of the assumptions and results of the study on investment needs and financial instruments in the 2021-2027 perspective, commissioned by the MDF and RP (specific objective 2) and a general assessment of the potential financing gap (specific objective 5), as well as the assessment of previous experience in the use of financial instruments in the programs of the regional perspectives 2007-2013 and 2014-2020 (specific objective 3) and analysis of the availability of capital within institutions offering financial support in the region (specific objective 4).

The study used a wide catalog of research methods: analysis of existing data, qualitative interviews with a wide group of stakeholders and final recipients of repayable support (34 interviews in total), a CATI survey with representatives of the SME sector (sample of 900 companies) and housing cooperatives and communities (50 entities), CAWI survey of final recipients of support under Measures 1.9 and 6.4 of the ROP WPV 2014-2020 and WPDF (ZFR) funds (242 surveys in total), CAWI survey of local government units (78 surveys in total) and expert workshops with the participation of external experts.

Experience from the implementation of financial instruments in ROP WPV 2007-2013 and 2014-2020

The experience from the implementation of the JESSICA initiative is positive and shows the potential for repayable support for similar activities in the 2021-2027 financial perspective. Loans from this instrument were positively assessed by recipients and at the same time they achieved the objectives of the revitalization process, including enterprises. In the new financial perspective, it is necessary to consider the introduction of mechanisms increasing the social impact of revitalized facilities and to make decisions on demarcation with subsidy support. When planning financial instruments in this area, one should also take into account the potential interest of financial intermediaries. Launching an instrument that allows to build a portfolio of several or a dozen loans is not attractive for these entities. The costs of launching the instrument are then disproportionate to the benefits achieved. This suggests that it is justified to prepare a more massive financial instrument.

The JEREMIE Initiative, implemented in the region in the years 2007-2013, prepared very well for the implementation of financial instruments in the period 2014-2020, both financial intermediaries and the Managing Authority. The very name "JEREMIE" is also well associated, which was rightly used in the instruments offered in the period 2014-2020. The results of the implementation of financial instruments under TO3 in the period 2014-2020 should also be assessed positively, the requirement to include a specific part of the portfolio of entities from the group of important target groups (e.g. start-ups, entities operating in the field of tourism, etc.) proved to be relatively good.

Basically, the evaluation of Measure 1.17 is difficult - it includes both positive and debatable elements. As part of Measure 1.17, an equity instrument is being implemented (with a small total capitalization of just over PLN 19.1 million). Currently, it shows no problems with the involvement of the fund's capital (organized in the ASI formula). The investment portfolio (funds invested) accounts for 60% of the total capitalization, with the number of investments (unitary "equity entries") of 8 being problematic compared to the target of 26 "equity entries". Currently, the average co-financing of the investment objective amounts to PLN 1.43 million - it is over three times higher than the average assumed at the time of selecting the financial intermediary. This situation is the result of insufficient fund capitalization (in relation to the actual needs of investment objectives) or setting the unit capital input ratio at too high a level. Since the launch of this instrument, the investment realities have changed - currently, however, financing the early stages of development requires larger portions of capital. In turn, the objective orientation of investments is consistent with the assumptions provided for this instrument - investments fall within the field of creating products based on information technologies. On the other hand, the "regional" equity instrument involves problems with the location of the investment, which is limited, which in turn contradicts the logic of searching for the best "opportunities", i.e. projects with high growth potential (highly scalable), regardless of their location. Whereas the management of the fund follows the standards. Although the experiences related to the functioning of this instrument are largely positive, it has a very "boutique" character - its existence does not make a qualitative change. As such, this instrument undoubtedly enriches the architecture of financial instruments in the voivodeship, but this kind of justification seems debatable when it comes to decisions on its possible continuation. Moreover, the currently shaped support for capital instruments (and the related demarcation line) has to be taken into account. Therefore, in the light of the planned large-scale support for capital instruments from the central level (under the European Funds for Modern Economy program) – we do not consider the continuation of the equity instrument in the West Pomeranian Voivodeship as justified.

A microloan for starting a business under Measure 6.4 of the ROP WPV is an advantageous financial offer. However, the potential to benefit from such support, in particular for the target group of people far from the labour market, was very limited in the regional program. The direction related to the extension of the target group to young and working people should be assessed positively. Nevertheless, it did not change the relatively low interest in

support. Competition from the national level and subsidies distributed regionally undoubtedly additionally hampered the implementation of Measure 6.4.

As for the experience in the period 2021-2027 in areas where financial instruments have not been used in ROP WPV so far, a serious challenge (from the point of view of intermediaries, but also the Managing Authority and potential final recipients) may be that in the period 2014- 2020, no financial instruments under Thematic Objective 4 were implemented in the region, while this sphere of intervention will probably play a large role in the new programming period. Hence, it would be worth getting acquainted with the experience of implementing financial instruments in this area from the passing programming period and disseminating them accordingly.

In terms of the 2021-2027 financial perspective, it is also worth preparing properly for the implementation of instruments combining the repayable and non-repayable elements. In general, one of the main challenges is the willingness of relevant institutions to act as financial intermediaries, therefore it is worth striving to simplify the rules of implementation and, in particular, settlement of repayable-financed projects, as well as continue supporting intermediaries in ensuring an appropriate own contribution (financial line under the West Pomeranian Development Fund).

Financial gap and investment needs in selected areas of intervention

The estimation of the financial gap in the SME sector was carried out on the basis of publicly available statistical data and the CATI survey among West Pomeranian entrepreneurs. The total value of the unallocated external financing gap was estimated at PLN 556 million. Most of this amount is allocated to micro-enterprises. In total, approximately 2,800 enterprises, i.e. 2.8% of all companies from the SME sector in the region, meet with refusal to grant external financing every year. Additionally, the research shows that about 2.3% of entrepreneurs did not apply for external financing of investments because they believed that it was impossible to obtain it, and 3.2% - because of unfavourable financial conditions.

We estimate the total investment needs in the field of thermal modernization of multi-apartment buildings at PLN 3.0 to 3.6 billion, depending on the methodology adopted. Thermomodernization may still require from 24% to 30% of multi-family buildings, which in nominal values translates into 7.7-9.4 thousand of buildings. We estimate the investment needs related to thermal modernization in relation to only housing communities at PLN 1.2 billion.

The total financial gap in the area of revitalization is PLN 212.8 million per year, of which PLN 92 million is attributable to the housing sector. The estimated financial gap of other local government investments amounted to PLN 300.5 million annually in the entire voivodeship. In terms of investment plans, the total demand of local government units amounts to slightly over PLN 1 billion per year. Local governments would like to allocate the most funds to the development of social infrastructure and roads. As a rule, the willingness of local

governments to use repayable instruments is not high. Some potential is observed in the field of social infrastructure, revitalization and modernization of public buildings, as well as other investments covering public property and land (i.e. mainly public roads and sewage systems).

Assessment of the validity of using financial instruments under the EF WPV 2021-2027

Public support in the area covered by specific objectives of PO1, in some cases, may be implemented through financial instruments. This is the situation in the case of supporting the growth and competitiveness of the regional SME sector (SO iii) and in the field of digital transformation (SO ii). A characteristic feature of investments in these areas is that - as a rule - the projects supported here generate revenues and are profitable. In such a situation, in these areas, the use of repayable instruments of various configurations, depending on the subject of financing, can be proposed as a form of support. These will be both debt instruments and mixed instruments (with a redemption or subsidy component) - the latter type of instruments should be launched in relation to projects implementing the development goals of the voivodeship, and thus (e.g.) included in the catalog of smart specializations of the "Western Pomerania", as well as those implemented in the SIZ area. We leave for consideration the validity of activating surety instruments under EF WPV 2021-2027 or from funds repaid. At the same time, we do not consider it adequate to use financial instruments within the areas of intervention of other specific objectives (SO i and SO iv). This position is justified by an excessively high level of investment risk in the case of R&D projects (SO i) or the non-commercial nature of the supported projects (SO iv). However, a separate issue is the continuation of the use of the equity instrument. The arguments presented earlier show that we are inclined to recommend the resignation from the continuation of this instrument, although the current level of implementation of the instrument is satisfactory. In our opinion, however, the first option (opt-out) prevails, mainly due to the niche nature of this solution (if it is embedded at the "regional" level), as well as plans for large-scale support of equity instruments at the national level (under FENG). At the same time, it should be remembered that intervention in the form of capital (equity) instruments (as a rule) - in line with the demarcation line - is indicated as the domain of financing organized at the central level.

Intervention in the field of broadly understood environmental protection implemented under Policy Objective 2 includes five specific objectives related to supporting: adaptation to climate change (SO iv), sustainable water management (SO v), transition to a circular economy (SO vi), biodiversity and the development of green infrastructure in cities (SO vii) and sustainable urban mobility. Taking into account the scope of the planned support, the types of beneficiaries to whom it is addressed, the potential economic benefits from project implementation, the importance of the intervention for the condition of the environment, safety and quality of life of the inhabitants, it should be considered that the legitimacy of using financial instruments in this area is very limited. In our opinion, repayable support

should be limited to investments carried out by SMEs, aimed at transforming their activities towards a circular economy.

The intervention in the field of energy implemented under PO2 includes 2 specific objectives: promotion of energy efficiency measures (SO i) and promotion of renewable energy sources (SO ii). Investments implemented in these areas should generate savings in energy consumption or revenues from its sale, at a level that allows covering (at least in the long term) the costs of their implementation. At the same time, when designing support in these areas, a number of other factors should be taken into account, such as social benefits from investments in the case of investments implemented by local government units, possible difficulties in finding a financial intermediary or competition / demarcation with instruments implemented at the national level. Ultimately, in our opinion, there are strong reasons for the use of financial instruments to support the increase in energy efficiency in the SME sector and multi-family housing, as well as the development of RES by various groups of recipients (including in particular business prosumers and professional entities).

Within PO 4, we propose to consider the use of financial instruments (apart from non-repayable instruments) under SO iv (health care) and SO iv bis (culture and tourism). In the first case, financing should focus on supporting infrastructure projects (creation of new health care facilities or modernization of existing facilities) in the case of entities in an acceptable financial situation, and in the second case on financing projects in the field of tourism, implemented by entrepreneurs or local government units, and possibly also in the sphere of culture. In both cases, we allow the possibility of using complementary non-payable financing for all or selected types of projects.

Intervention in the area of the labour market, planned under PO 4, to be financed under ESF +, includes, inter alia, application of various instruments of active labour market policy, including support for setting up a business. In our opinion, financial instruments should not be used at the regional level in this area. There are two key arguments in favour of this. Firstly, a similar instrument implemented in the 2014-2020 perspective did not meet with great interest. Secondly, such support is planned in the national program. It would probably be a great competition for the regional offer, reducing the interest in it.

The exact assumptions of PO5 support are currently unknown. Nevertheless, analyzes based on information on the possible scope of support, including PO (based on the provisions of the EC documents and information materials of the Voivodeship Board), can identify the potential for using financial instruments in the area of revitalization. The scale of investment needs in this area may be difficult to address with only grant support. The conducted research shows that some local governments would be interested in preferential returnable support. The creation of favourable instruments may also encourage entrepreneurs and the housing sector. Support for recipients in Special Inclusion Zones requires a special approach. In these areas, the grant should be the main, if not the only, support instrument. In the case

of directing the return instrument to stimulate regeneration activities, appropriate preferences (e.g. high redemption component) should cover the SIZ.

Recommendations

Based on the conclusions of the delivered analyses, the following recommendations were developed:

1. In terms of PO1, in the future programme, we recommend the establishment of financial and mixed instruments as forms of intervention to support the growth and competitiveness of SMEs, as well as interventions supporting the digital transformation of the regional SME sphere. To a large extent, these should be instruments aimed at financing the main development objectives of the voivodeship, i.e. projects included in the catalog of regional smart specializations, including those implemented in the SIZ area.
2. Support for SMEs aimed at transforming their activities towards circular economy should be implemented in the repayable formula. However, due to the fact that this is still a relatively new area of investment, and the Polish legislation has not yet implemented solutions that should result in a large increase in investment needs in this area, in the first years of implementing support, it is worth providing for a certain pool of funds (part of the allocation) for grant support. Projects co-financed in this way could then be used to promote investments in circular economy in the SME sector.
3. In the area of increasing energy efficiency, we recommend the use of financial instruments addressed to the SME sector and owners and managers of multi-family buildings (excluding entities allocated under the demarcation to national support, including housing cooperatives). However, when designing instruments in these areas, appropriate preferences (e.g. in the form of a reduced interest rate or a small non-repayable component) should be used in order to generate a sufficiently strong incentive effect. In the case of thermal modernization of public utility buildings and modernization of street lighting, despite the economic rationale for FI, it may be justified to keep the subsidy as the basic form of support, due to the social benefits of the investment (or the use of mixed instruments with a significant non-repayable component).
4. We recommend considering the use of financial instruments (apart from non-repayable support) under SO iv (healthcare) and SO iv bis (culture and tourism). In the first case, financing should focus on supporting infrastructure projects (creating new health care facilities or modernizing existing ones), and in the second, on financing projects in the field of tourism, implemented by entrepreneurs or local government units, and possibly also in the field of culture. In both cases, we allow the use of complementary non-repayable financing for all or selected types of projects.

5. Under PO4, in the part financed from ESF +, we do not recommend repayable support. We recommend using only grant support. Non-repayable support should also be aimed at supporting business activity for people leaving school. This group has a difficult start in the labour market, and the previous repayable support for young people in the region confirms that this group has a limited interest in assistance in the form of loans.
6. In the area of revitalisation we recommend considering the use of financial instruments as complementary support to grant support. When planning the instrument, it is worth drawing experience from the JESSICA Initiative and similar interventions in other regions, as well as taking advantage of the possibility of implementing mixed instruments. The offer should take into account the more difficult financial situation of entities in the Special Inclusion Zone, with appropriate incentives (in particular, a higher redemption component).
7. It would be advisable to properly prepare all institutions involved in the implementation of financial instruments as well as supervising and controlling the entire process for the implementation of mixed instruments, through the development of appropriate guidelines and training activities. In addition, it is worth taking actions to facilitate the implementation of projects, also for smaller and less experienced intermediaries, by maintaining the financial line under the WPDF, implementing procedural simplifications (in particular in the field of reporting and settlements), and, in the case of larger allocations, the organization of tenders broken down into parts so that FIs can be implemented by several intermediaries. It is also worth getting to know the experience of implementing FI in other regions, in spheres other than the current TO3, and possibly persuading experienced intermediaries operating on a national scale to consider acting as a financial intermediary under EF WPV 2021-2027.

1. Spis treści

Streszczenie	2
Executive summary	9
1. Spis treści.....	16
2. Wykaz skrótów	17
3. Cel i zakres badania	19
3.1. Cele badania	19
3.2. Metodologia badawcza	20
4. Doświadczenia i wnioski z wdrażania finansowania zwrotnego w poprzednich perspektywach finansowych	21
4.1. Doświadczenia z perspektywy 2007-2013.....	21
4.2. Doświadczenia z perspektywy 2014-2020.....	28
4.3. Dostępność i znaczenie środków zwracanych z instrumentów finansowych poprzednich perspektyw	47
4.4. Podsumowanie i wnioski dla perspektywy 2021-2027	54
5. Analiza potrzeb inwestycyjnych i luki finansowej	56
5.1. Luka finansowa w sektorze MŚP	56
5.2. Luka finansowa w sektorze mieszkaniowym	61
5.3. Luka finansowa wśród JST	63
5.4. Luka finansowa do 2030 roku.....	73
6. Uzasadnienie stosowania instrumentów finansowych w FE WZ 2021-2027.....	77
6.1. Nowoczesna, innowacyjna gospodarka (CP1)	78
6.2. Społeczeństwo informacyjne (CP1)	100
6.3. Energetyka (CP 2).....	105
6.4. Środowisko (CP 2)	118
6.5. Silniejszy wymiar społeczny (CP4)	136
6.6. Rewitalizacja (CP5).....	150
6.7. Rynek pracy (CP EFS+).....	156
7. Potencjał instytucjonalnych pośredników finansowych	161
8. Tabela wniosków i rekomendacji	167

2. Wykaz skrótów

Skrót/pojęcie	Pełna nazwa/definicja
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
B+R / B+R+I	Działalność badawczo-rozwojowa / badawczo-rozwojowa i innowacyjna
CATI	Wywiad kwestionariuszowy realizowany drogą telefoniczną
CAWI	Wywiad kwestionariuszowy realizowany drogą internetową
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (2014-2020)
FIZAN	Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych
FENG	Fundusze dla Nowoczesnej Gospodarki, 2021-2017 (program ogólnokrajowy)
FEnIKS	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko
FE WZ	Fundusze Europejskie dla Województwa Zachodniopomorskiego 2021-2027
FIP	Feed-in-premium, system dopłat do ceny rynkowej dla OZE
FTiR	Fundusz Termomodernizacji i Remontów
GPR	Gminny Program Rewitalizacji
GOZ	Gospodarka obiegu zamkniętego
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IF	Instrumenty finansowe
IZ RPO WZ	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 lub 2021-2027
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KARR	Koszalińska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.
KE	Komisja Europejska
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności
KPOŚK	Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych
LPR	Lokalny program rewitalizacji
MFiPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MŚP	Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa
NCBR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NGO	Organizacja pozarządowa
OZE	Odnawialne źródła energii
Ostateczny odbiorca	Osoba prawna lub fizyczna, która otrzymuje wsparcie finansowe w ramach instrumentu finansowego zgodnie z art. 2 ust. 12 Rozporządzenia Ogólnego
PES	Podmiot ekonomii społecznej
PF	Pośrednik finansowy
PFP	Polska Fundacja Przedsiębiorczości
PFR	Pomorski Fundusz Rozwoju
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PFP	Pomorski Fundusz Pożyczkowy
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014 - 2020

ROP	Rozszerzona odpowiedzialność producenta
RPD	Roczny Plan Działań
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPO WZ 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020
SFP	Szczeciński Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o.
SP ZOZ	Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej.
TBS	Towarzystwo Budownictwa Społecznego
TRL	Poziom gotowości technologicznej (skala)
UMWZ	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
WwS	Pierwszy biznes – Wsparcie w Starcie
VC	Venture Capital
ZARR	Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego SA
ZFR	Zachodniopomorski Fundusz Rozwoju

3. Cel i zakres badania

3.1. Cele badania

Niniejszy raport stanowi pierwszy z raportów opracowanych w ramach ewaluacji *Ocena ex ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2021-2027*, której celem jest *analiza dotycząca wskazania możliwości i zasadności zastosowania instrumentów finansowych w poszczególnych celach politycznych i celach szczegółowych wraz z uzasadnieniem oraz oceną zapotrzebowania na instrumenty finansowe wraz z oszacowaniem wielkości zjawiska luki finansowej w województwie zachodniopomorskim wynikającej z zapisów art. 52(3) Rozporządzenia Ogólnego*. W ramach modułu I, będącego przedmiotem analiz w ramach tego opracowania uwzględnione zostały poniższe cele szczegółowe:

1. *Analiza założeń programowych w perspektywie finansowej 2021-2027 dla województwa zachodniopomorskiego pod kątem możliwości i racjonalności zastosowania instrumentów finansowych.*
2. *Rewizja założeń i wyników badania pt. „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem” realizowanego na zamówienie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju - obecnie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej w odniesieniu do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie zachodniopomorskim z uwzględnieniem skutków pandemii SARS-CoV-2.*
3. *Ocena dotychczasowych doświadczeń przy wdrażaniu instrumentów zwrotnych w województwie zachodniopomorskim (ewentualnie innych regionach/krajach) w poprzednich okresach finansowych (tj. 2007-2013, 2014-2020), przedstawienie wniosków z nich płynących oraz wskazanie rekomendacji możliwych do zastosowania w okresie 2021-2027.*
4. *Analiza dostępności kapitału w ramach instytucji oferujących finansowanie zwrotne na terenie województwa zachodniopomorskiego ze szczególnym uwzględnieniem środków pochodzących z zaangażowania środków zwrotnych w ramach ZFR, a także środków, które będą zwracane z perspektywy 2014-2020 pozostających w dyspozycji regionu.*
5. *Ogólna identyfikacja potencjalnej luki finansowej i wskazanie potrzeb i możliwości (dla obszarów dla których nie jest możliwe oszacowanie luki finansowej wskazanie tylko możliwości) w zastosowaniu instrumentów finansowych dla województwa zachodniopomorskiego dla okresu do 2030 roku z uwzględnieniem skutków pandemii SARS-CoV-2 dla sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie zachodniopomorskim wraz z uzasadnieniem.*

3.2. Metodologia badawcza

W ramach prac prowadzonych w okresie przypadającym na realizację modułu I obok analizy danych zastanych przeprowadzono zakrojone na szeroką skalę badania terenowe, uwzględniające zarówno techniki jakościowe (wywiady indywidualne i warsztaty eksperckie), jak i ilościowe (ankiety telefoniczne i internetowe):

1. **Analiza danych zastanych** – stanowiła punkt wyjścia dla prowadzonych analiz. Objęła szeroki zakres dokumentów, od strategicznych i programowych (dla perspektyw finansowych 2007-2013, 2014-2020 oraz projektów dokumentu dla okresu 2021-2027), przez raporty z badań i analiz dotyczących efektów interwencji w ww. okresach, akty prawne, opracowania i ekspertyzy tematyczne, cykliczne raporty i opracowania statystyczne, po badanie dotyczące potrzeb inwestycyjnych i luki finansowej w nadchodzącej perspektywie finansowej, zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.
2. **Wywiady jakościowe** – objęły szerokie grono interesariuszy Programu, w tym: przedstawicieli pośredników finansowych, przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego oraz innych instytucji zaangażowanych w proces wdrażania wsparcia unijnego oraz potencjalnych i rzeczywistych odbiorców ostatecznych wsparcia z RPO WZ udzielanego w postaci instrumentów finansowych. Łącznie w ramach badania zrealizowano 43 wywiady.
3. **Ankieta CATI MŚP oraz wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych** – badanie CATI na losowo dobranej próbie przedsiębiorstw z sektora MŚP oraz wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych miało na celu zebranie informacji o dostępie tych podmiotów do zewnętrznych źródeł finansowania, doświadczeniach i planach inwestycyjnych oraz ewentualnego zainteresowania preferencyjnym wsparciem z FE WZ 2021-2027. Badaniem CATI objęto łącznie 900 MŚP oraz 50 wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych.
4. **Ankieta CAWI odbiorców ostatecznych** – w ramach ewaluacji przeprowadzono łącznie 4 badania ankietowe techniką CAWI obejmujące odbiorców ostatecznych wsparcia z działań 1.9, 6.4 RPO WZ 2014-2020 oraz wsparcia udzielanego przez ZRF (w tym reporeczeń).
5. **Ankieta CAWI JST** – miała na celu zebranie informacji o przeszłych i przyszłych inwestycjach samorządów i jednostek od nich zależnych, źródeł finansowania tych inwestycji oraz zainteresowania ewentualnym preferencyjnym wsparciem zwrotnym z FE WZ 2021-2027.
6. **Warsztaty eksperckie** – w ramach modułu I przeprowadzono warsztat z udziałem ekspertów zewnętrznych oraz przedstawicieli UWMZ, którego celem było wypracowanie rekomendacji dotyczących możliwości zastosowania instrumentów zwrotnych w FE WZ 2021-2027.

Materiał badawczy, pochodzący z wykorzystania ww. technik badawczych gromadzono w okresie kwiecień-maj 2021 r.

4. Doświadczenia i wnioski z wdrażania finansowania zwrotnego w poprzednich perspektywach finansowych

4.1. Doświadczenia z perspektywy 2007-2013

W okresie 2007-2013 wdrażanie instrumentów inżynierii finansowej było realizowane za pomocą dwóch modeli wdrażania: z udziałem podmiotu zarządzającego tzw. funduszem powierniczym, który organizował konkursy na pośredników finansowych oraz w formule bez funduszu powierniczego, gdy konkursy były organizowane przez właściwą instytucję zarządzającą. Województwo zachodniopomorskie należało do pierwszej grupy województw, realizujących w ten sposób wsparcie w sferze rewitalizacji (Inicjatywa JESSICA) oraz konkurencyjności przedsiębiorstw (Inicjatywa JEREMIE).

4.1.1. Inicjatywa JESSICA

W województwie zachodniopomorskim w perspektywie finansowej 2007-2013 wdrażano Inicjatywę JESSICA (ang. *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) czyli *Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich*. Był to program skierowany na zwiększenie potencjału gospodarczego regionu poprzez rewitalizację obszarów zdegradowanych w miastach. W ramach inicjatywy oferowano długookresowe, niskooprocentowane pożyczki na realizację projektów generujących dochód, dotyczących trwałego rozwoju obszarów miejskich i przyczyniających się do wzrostu ich atrakcyjności.

Wsparcie oferowano na warunkach korzystniejszych niż rynkowe. Pożyczkobiorcy nie byli obciążani kosztami okołokredytowymi takimi jak prowizja, płacili jedynie odsetki. Wysokość oprocentowania była indywidualnie ustalana w trakcie oceny projektu i zależała m.in. od przewidywanej skali efektów społecznych. Intensywność wsparcia (mierzona wartością pożyczki w relacji do kosztów kwalifikowalnych) mogła wynosić do 75%, przy czym jej wysokość także uzależniano od zaplanowanych działań społecznych w rewitalizowanych obiektach. Maksymalny okres spłaty pożyczki wyznaczono na 20 lat.

Projekty przeznaczone do sfinansowania w tej formule musiały wykazać element komercyjny, zabezpieczający rentowność inwestycji i środki na jej spłatę oraz element społeczny, ważny z punktu widzenia lokalnej społeczności. Na pożyczkę mogły liczyć jedynie te projekty, które zostały wpisane do lokalnych programów rewitalizacji.

W połowie 2009 roku powołano fundusz powierniczy o wartości blisko 149 milionów złotych. Inicjatywa ta stanowiła instrument inżynierii finansowej opracowany przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Bank Rozwoju Rady Europy. Zastosowano rozwiązanie wdrożeniowe z wykorzystaniem funduszu powierniczego, zarządzanego przez jego menedżera, w tym przypadku EBI. Wkład finansowy do Inicjatywy JESSICA pochodził z RPO WZ 2007-2013. Wsparcie wdrażano dwutorowo, w ramach dwóch różnych działań RPO WZ 2007-2013 przez osobne Fundusze Rozwoju Obszarów Miejskich

(FROM). BZ WBK udzielał pożyczek w Poddziałaniu 6.6.2 *Inicjatywa JESSICA na obszarze metropolitalnym* (we współpracy z ZARR), zaś Bank Ochrony Środowiska (BOŚ) został wybrany do zarządzania funduszem w ramach Poddziałania 5.5.2 – *Inicjatywa JESSICA* (we współpracy z KARR), kierując wsparcie poza Szczecin, Stargard Szczeciński oraz 9 ościennych gmin. Umowy z pośrednikami podpisywano w 2010 i 2011 roku.

Częściowo wdrażanie pokryło się czasowo z dostępnością środków dotacyjnych na rewitalizację, przez co początkowo absorpcja środków przebiegała wolniej niż zakładano. Niemniej należy wziąć pod uwagę podstawową różnicę pomiędzy wymaganiami dla inwestycji które można było sfinansować z dotacji i z pożyczki. Co do zasady, z Inicjatywy JESSICA można było pokryć koszty projektów dochodowych, to jest takich dla których wewnętrzna stopa zwrotu IRR była większa od 0. Jednocześnie nie mogły one osiągnąć wartości rynkowych. Zaś projekty dotacyjne, wdrażane w tych samych priorytetach RPO, nie mogły generować dochodu pozwalającego na spłatę kosztów realizacji zadania (dochód ten nie wystarczał na spłatę zobowiązań)¹. Na wspomniane opóźnienie nakładały się także inne kwestie (m.in. problemy ze zdefiniowaniem wymagań dla projektów, które można wdrażać w tej formule).

BOŚ SA na realizację projektów miejskich otrzymał w zarządzanie środki w wysokości 64,9 mln zł, zaś Bank Zachodni WBK SA – 80,6 mln zł. Mimo późnego uruchomienia programu i problemów w początkowym okresie, umowy na wszystkie środki podpisano do końca 2013 r. łącznie dzięki pożyczkom z Inicjatywy JESSICA dofinansowano 17 inwestycji w pierwszym obiegu wykorzystania środków. W obszarze metropolitalnym do realizacji przewidziano 8 inwestycji, przy czym tylko jedna z nich była realizowana przez JST. Poza obszarem metropolitalnym podpisano umowy na dofinansowanie 9 inwestycji², z czego dwie były realizowane przez samorządy. Zgodnie z intencją autorów programu, pożyczkę JESSICA za atrakcyjne źródło finansowania uznali przede wszystkim prywatni przedsiębiorcy, przywracający do użytku budynki na obszarach zdegradowanych i inwestycje oddziałujące na obszar rewitalizacji. Dzięki wsparciu sfinansowali oni przede wszystkim przebudowy lub budowy infrastruktury hotelarsko-konferencyjnej, handlowo-usługowej i medycznej.

BOŚ w grudniu 2016 r. ogłosił nabór wniosków o udzielenie pożyczek w ramach JESSICA II ze środków pochodzących ze spłat pożyczek udzielonych w latach poprzednich. Drugi obrót środków pozwolił FROM na podpisanie kolejnych trzech umów³. Pozostałe środki ze spłaty

¹ Chodzi o projekty niedochodowe ekonomicznie, oraz projekty generujące dochód, niewystarczający na spłatę zobowiązań. Więcej informacji: [Prezentacja Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013 wraz z przedstawicielem Europejskiego Banku Inwestycyjnego](#).

² BOŚ, który udzielił 10 pożyczek na realizację 9 przedsięwzięć rewitalizacyjnych (dwie pożyczki dotyczyły jednej inwestycji –budowy kompleksu hotelowo-usługowego Baltic Park Moło).

³ Ewaluacja podsumowująca postęp rzeczowy i rezultaty RPO WZ 2007-2013. IMAPP i PAG Uniconsult dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2017.

pożyczek zostały przekierowane do ZARR i nie prowadzi się już naborów na realizację projektów miejskich⁴.

Inicjatywa JESSICA została podsumowana w kilku analizach perspektywy 2007-2013 i w ramach przygotowań do okresu programowania 2014-2020. W ramach badania ewaluacyjnego pn. „Ocena wsparcia w obszarze rewitalizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013 oraz identyfikacja potencjału i potrzeb regionu w zakresie rewitalizacji”⁵ pożyczki udzielane w ramach Poddziałów 5.5.2 i 6.6.2 RPO oceniano wspólnie ze wsparciem dotacyjnymi i Osią LEADER w ramach PROW. Nie wyróżniono tam wniosków dla 17 projektów finansowych zwrotnie, ale wskazano na ogólne problemy projektów rewitalizacyjnych z perspektywy 2007-2013, w tym w szczególności słabe powiązanie interwencji infrastrukturalnej z realizacją celów społecznych i działaniami „miękkimi”, a także powszechne opóźnienia realizacji projektów (szczególnie w większych miastach) i wycinkowy charakter całej interwencji, która wynikała z braku ugruntowanych i uwiarygodnionych przeświadczeń o potrzebie działań rewitalizacyjnych. Wnioski te zostały potwierdzone w odniesieniu do Inicjatywy JESSICA w analizach koncertujących się na tym instrumencie.

W raporcie podsumowującym wdrażanie Inicjatywy JESSICA przez dziewięć regionów, przygotowanym na zlecenie Europejskiego Banku Inwestycyjnego⁶, doświadczenia z wdrażania określono jako bardzo pozytywne. Autorzy raportu wskazali tylko na kilka uchybień, ograniczających raczej sprawność wdrażania niż trafność lub osiągnięte efekty. Problematyczne ich zdaniem były opóźnienia w przygotowaniu szczegółowych wytycznych, ograniczenie finansowania tylko do inwestycji wpisanych do lokalnych programów rewitalizacji i współwystępowanie pożyczek z finansowaniem bezzwrotnym, a także nadmierną biurokracją wynikającą ze stosowania jednocześnie procedur bankowych i wynikających z finansowania unijnego. Przedłużające się procedury powodowały wycofywanie się inwestorów na rzecz prostszego, łatwiej dostępnego finansowania. W raporcie zaprezentowano rekomendacje co do wsparcia w podobnej formule w kolejnym okresie programowania, czyli 2014-2020.

Szczegółową analizę i ocenę wsparcia zwrotnego na działania rewitalizacyjne z Inicjatywy JESSICA przeprowadzono w ramach ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2014-2020⁷. Ocena wsparcia

⁴ W planach Zarządu Województwa jest jednak uruchomienie nowej pożyczki miejskiej.

⁵ Badanie ewaluacyjne pn. „Ocena wsparcia w obszarze rewitalizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013 oraz identyfikacja potencjału i potrzeb regionu w zakresie rewitalizacji” – raport końcowy z badania. Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Przedsiębiorstwo Społeczne Sp. z o.o. dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego. Szczecin, 2015 r.

⁶⁶ 2014-2020 JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions. Final Report. Part II. 30 April 2014

⁷ Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2014-2020. IMAPP i PAG Uniconsult dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego. Warszawa, 2014 r.

była bardzo pozytywna, w tym raporcie również rekomendowano kontynuację wdrażania pożyczek w obszarze rewitalizacji, o ile interwencja nie będzie się koncentrować na rewitalizacji terenów po byłych PGR. W tej sytuacji pole do zastosowania instrumentów zwrotnych wydawałoby się zbyt małe. Autorzy opracowania zwrócili uwagę, że wartość dodana pożyczek w ramach Inicjatywy JESSICA była bardzo wysoka. Tylko bardzo nieliczne inwestycje wsparte w ramach JESSICI wykazywały zdolność kredytową dla dostępnych na rynku kredytów komercyjnych, o znacznie krótszej zapadalności. Ponadto autorzy rekomendowali kontynuowanie wsparcia w formie instrumentów zwrotnych, bazując na dobrych doświadczeniach z Inicjatywy JESSICA, pod warunkiem przezwyciężenia problemów wdrożeniowych zidentyfikowanych w okresie 2007-2013. Problematiczna była także ograniczona skłonność FROM do finansowania projektów o ponadprzeciętnym ryzyku. Pewne zastrzeżenia pojawiły się co do zakładanych efektów społecznych. W przypadku niektórych inwestycji budziła wątpliwości intensywność realnego oddziaływania na społeczność lokalną a także trwałość zaproponowanych działań o charakterze społecznym.

Jak wskazywali autorzy przytoczonych opracowań, inwestycje rewitalizacyjne często miały charakter wycinkowy. Jednak znane w regionie są także przykłady dobrych praktyk strategicznego podejścia do planowania opartego na rzetelnej diagnozie. W gminie Połczyn Zdrój zrealizowano kompleksową rewitalizację o szerokim oddziaływaniu społecznym, także z wykorzystaniem środków z JESSICI. Szereg inwestycji rewitalizacyjnych w mieście udało się zrealizować łącząc finansowanie z budżetu gminy, środków z PHARE i Interreg, dotacji z Wojewódzkiej Dyrekcji Dróg Publicznych oraz RPO WZ 2007-2013, a także POKL i instrumentu JESSICA. W opracowaniu prezentującym dobre praktyki w rewitalizacji polskich miast przykład Połczyna Zdroju wskazano jako modelowe wykorzystanie potencjału miasta, strategicznego podejścia i maksymalizacji oddziaływania społecznego w sferze kultury i sportu oraz edukacji. Jednym z elementów była inwestycja remontu i rozbudowy kina Goplana zrealizowanego w latach 2013–2015 dzięki nisko oprocentowanej pożyczce w ramach instrumentu JESSICA. Centrum Kultury w rewitalizowanym budynku prowadzi także zajęcia teatralne, plastyczne i ruchowe oraz udostępnia pomieszczenia lokalnemu stowarzyszeniu na zajęcia teatralne⁸.

Po latach od podpisania umów pożyczkowych, w wyniku wielu zmian jakie dokonały się w tym czasie, pojawiły się problemy formalne związane z rozliczaniem spłat, a w szczególności z raportowaniem pomocy publicznej związanej z zawieszaniem spłat tym klientom, którzy mają problemy w związku z ograniczeniem funkcjonowania swoich przedsiębiorstw w wyniku obostrzeń związanych z Covid-19. Większość pożyczkobiorców prowadziła inwestycje w branżach silnie dotkniętych skutkiem pandemii (np. uzdrowiska, hotele, działalność konferencyjna). Mają oni nieraz problemy związane z regulowaniem takich bieżących rat. ZARR wydał komunikat, który zezwala na zawieszanie na określony czas spłaty takich pożyczek, natomiast rodzi to problemy wynikające z konieczności raportowania pomocy

⁸ Dobre praktyki w rewitalizacji polskich miast. Instytut Rozwoju Miast i Dyspersja Anna Chrościcka dla Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 2016 r.

publicznej. Wsparcie było udzielane albo w formie pomocy regionalnej, albo w formie pomocy *de minimis*. Wynika z tego konieczność przeliczenia udzielonej pomocy w związku z zawieszeniem spłaty rat. Nowe regulacje w tym zakresie nie przystają do warunków, w jakich udzielano wsparcie 10 lat temu, a nowe systemy UOKIK (SHRIMP) nie są przystosowane do obsługi tak starych umów w związku ze zmianą podstawy prawnej udzielenia pomocy.

Reasumując, pomimo wystąpienia pewnych problemów wdrożeniowych oraz problemów wynikłych w okresie spłaty zobowiązań, doświadczenia z wdrażania inicjatywy JESSICA są co do zasady pozytywne i wskazują na potencjał do zwrotnego wsparcia zbliżonych działań w perspektywie finansowej 2021-2027. Z punktu widzenia wniosków z tej interwencji dla planowanego wsparcia należy mieć jednak na względzie również potencjalne zainteresowanie pośredników finansowych. Z przeprowadzonych rozmów wynika, że uruchamianie instrumentu pozwalającego na zbudowanie portfela kilku lub kilkunastu pożyczek nie jest atrakcyjne dla tych podmiotów. Koszty uruchomienia instrumentu, jego promocji i wdrażania są niewspółmierne do osiągniętych korzyści. Sugeruje to zasadność przygotowania bardziej masowego instrumentu finansowego lub łączenia u jednego pośrednika kilku podobnych instrumentów.

4.1.2. Inicjatywa JEREMIE

Inicjatywa JEREMIE⁹ była jedną z form wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach regionalnych programów operacyjnych w okresie 2007-2013, polegającą na wdrażaniu tych instrumentów z pomocą tzw. menedżera funduszu powierniczego, którą to rolę pełnił Bank Gospodarstwa Krajowego. Umowa z BGK została podpisana 29 września 2009 roku. Ten model współpracy był bardzo dobrym przygotowaniem do wdrażania instrumentów finansowych w okresie 2014-2020, kiedy to model wdrażania był bardzo podobny.

Na Poddziałanie 1.3.4 RPO WZ 2007-2013, w ramach którego była wdrażana Inicjatywa JEREMIE, pierwotnie przeznaczono kwotę 30 000 000 euro, ostateczna alokacja była jednak znacznie większa i wynosiła 67 251 110 euro.

W ramach Inicjatywy JEREMIE były dostępne następujące produkty finansowe:

- Poręczenie portfelowe;
- Pożyczka globalna;
- Pożyczka globalna na rozwój przedsiębiorczości akademickiej;
- Pożyczka Globalna – Produkt Dedykowany dla MŚP działających na terenie Jednostki Samorządu Terytorialnego do 20 tys. mieszkańców w województwie zachodniopomorskim;

⁹ Opis Inicjatywy JEREMIE jest w dużym stopniu oparty na raportach „Ewaluacja podsumowująca postęp rzeczowy i rezultaty RPO WZ 2007-2013”, Imapp, PAG Uniconsult 2017 oraz „Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2014-2020”, Imapp, PAG Uniconsult 2014.

- Reporęczenie;
- Produkt kapitałowy.

Rolę pośredników finansowych w ramach poręczenia portfelowego pełniły wyłącznie banki, w ramach wszystkich typów pożyczki globalnej fundusze pożyczkowe i banki (z dominacją tych pierwszych), w ramach reporęczenia fundusze poręczeniowe, a w ramach wejść kapitałowych pośrednicy specjalizujący się w tego typu instrumentach.

Najbardziej popularnym produktem była pożyczka globalna, w jego ramach pośrednicy finansowi mogli udzielać przedsiębiorcom z sektora MŚP finansowania w wysokości, w zależności od konkursu, od 500 tysięcy do 1 miliona złotych. Jednocześnie istniały rozwiązania formalne, skłaniające pośredników do udzielania pożyczek o mniejszej wartości. Maksymalny okres trwania jednostkowej pożyczki nie mógł przekraczać 60 miesięcy.

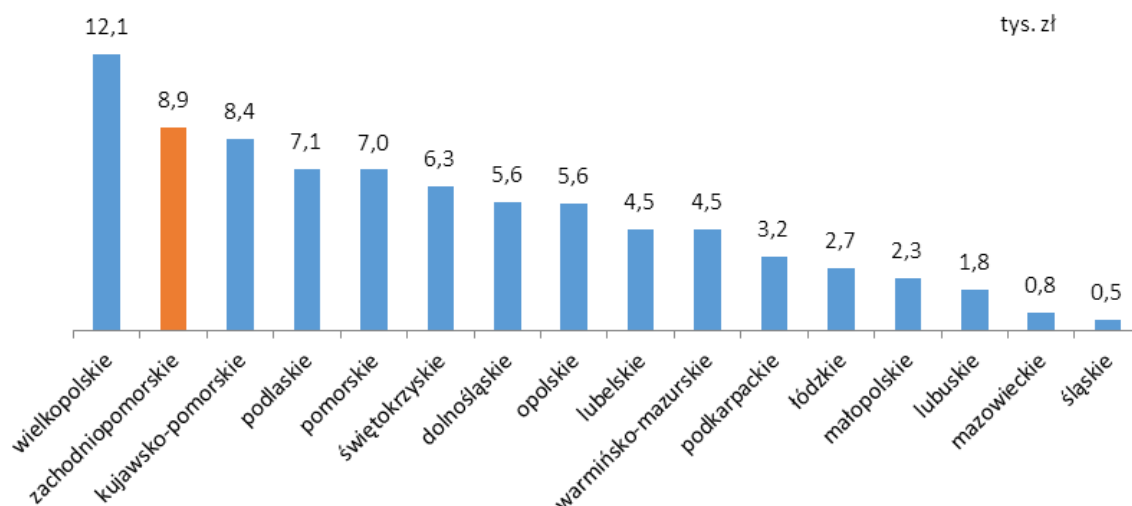
Z kolei jednostkowe poręczenia, udzielane w ramach produktu reporęczenie, mogły być udzielane MŚP na okres do 66 miesięcy, początkowo do kwoty 500 tys. zł, a następnie do 1 mln zł. Z kolei poręczenia portfelowe mogły być udzielane w maksymalnej wysokości początkowo do 1 mln zł, a później do 2 mln zł.

W ramach Inicjatywy JEREMIE stosowano też rozwiązania premijujące pośredników za określone parametry portfela pożyczek lub poręczeń¹⁰. Dodatkowe wynagrodzenie (tzw. zachęta) mogło być wypłacane z tytułu szybkiej budowy portfela oraz jego niskiej szkodowości, a także w przypadku przeznaczenia określonej wartości finansowania na przykład dla firm z obszarów o szczególnie niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej, start-up'ów, czy też firm działających w ramach regionalnych obszarów specjalizacji i klastrów funkcjonujących w województwie zachodniopomorskim. Dodatkowo, istniał, wspomniany wcześniej, specjalny produkt dla firm z mniejszych gmin i miast.

Wsparcie w ramach Inicjatywy JEREMIE było oceniane jako bardzo efektywne, szczególnie w najbardziej aktywnych regionach. Do takich regionów należało także województwo zachodniopomorskie, które znalazło się na szczytnym, drugim miejscu, jeżeli chodzi o wartość finansowania zwrotnego w ramach odpowiedniego regionalnego programu operacyjnego, w przeliczeniu na jedną firmę sektora MŚP, co obrazuje poniższy wykres.

¹⁰ Przy czym warto pamiętać, że w okresie 2007-2013 pośrednicy byli wybierani w trybie konkursowym, a nie na zasadach prawa zamówień publicznych.

Wykres 1. Wartość finansowania (pożyczek, kredytów oraz poręczonych kredytów lub pożyczek) uzyskanego przez MŚP w ramach wsparcia w formie instrumentów inżynierii finansowej w przeliczeniu na jedno MŚP – dane na 30 czerwca 2016



Źródło: „Ewaluacja podsumowująca postęp rzeczowy i rezultaty RPO WZ 2007-2013”, dane Ministerstwa Rozwoju.

Liczba MŚP wspartych w ramach Inicjatywy JEREMIE wyniosła do końca 2015 roku 5156, a liczba obrotów kapitałem funduszu powierniczego wyniosła 1,68. Z kolei wartość zawartych umów z MŚP wyniosła 394,4 miliona złotych¹¹.

Z punktu widzenia efektywności wsparcia, w ramach JEREMIE ważne było też to, że spłacane przez przedsiębiorców finansowanie wracało do menedżera funduszu powierniczego, a następnie było wykorzystywane do uruchamiania kolejnych instrumentów lub też kolejnych konkursów na wybór pośrednika finansowego w ramach tego samego instrumentu.

Środki ze spłat pożyczek i kredytów, a także uwolnionych poręczeń, są od 2017 roku przekazywane Zachodniopomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA, która w ramach Zachodniopomorskiego Funduszu Rozwoju uruchamia na ich bazie kolejne produkty finansowe.

Doświadczenia w ramach Inicjatywy JEREMIE można podsumować następująco:

- Regiony, w których była wdrażana Inicjatywa JEREMIE, były – co do zasady – bardzo dobrze przygotowane do wdrażania instrumentów finansowych w okresie 2014-2020, zasady były bowiem bardzo podobne, dotyczyło to zarówno pośredników finansowych, jak i Instytucji Zarządzającej.
- Sama nazwa JEREMIE dobrze się kojarzy przedsiębiorcom, dlatego też fakt, że dla promowania instrumentów finansowych w okresie 2014-2020 w województwie

¹¹ „Sprawozdanie z Postępu. Inicjatywa JEREMIE w Województwie Zachodniopomorskim. 1 stycznia -31 grudnia 2015”, Bank Gospodarstwa Krajowego.

zachodniopomorskim wybrano, podobnie jak i w kilku innych regionach, nazwę JEREMIE 2, należy oceniać bardzo pozytywnie.

- Wyplacane zachęty doprowadziły (choć oczywiście w niewielkim stopniu) do pewnego wzmocnienia najbardziej aktywnych pośredników finansowych, takich jak Polska Fundacja Przedsiębiorczości, czy też Zachodniopomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych (obecnie Fundusz Pomerania); w okresie 2014-2020 wobec bardzo konkurencyjnego trybu wyboru pośredników finansowych nie było niestety możliwości zastosowania takich rozwiązań.
- Bardzo pozytywne oddziaływanie miały szeroko zakrojone działania promocyjne i informacyjne, dzięki nim znacząco wzrosło zainteresowanie finansowaniem zwrotnym i wiedza na temat zróżnicowanych instrumentów finansowych. Warto też wskazać, że generalnie działania promocyjne realizowane w ramach Inicjatywy JEREMIE, także w innych regionach, były lepiej oceniane, niż w regionach w których wsparcie było udzielane w formule bez wykorzystania funduszu powierniczego.
- Bardzo ważną kwestią było także to, że (do czego nawiązujemy w dalszej części raportu) z instrumentów inżynierii finansowej skorzystało relatywnie dużo przedsiębiorców pochodzących z powiatów o niskim poziomie aktywności gospodarczej, co było wynikiem zarówno zastosowanych rozwiązań formalnych, jak i aktywności samych pośredników.

4.2. Doświadczenia z perspektywy 2014-2020

4.2.1. Działanie 1.9 Inwestycje w przedsiębiorstwach poprzez instrumenty finansowe

Największa alokacja na instrumenty finansowe w ramach RPO WZ 2014-2020 była przewidziana w ramach Działania 1.9 „Inwestycje w przedsiębiorstwach poprzez instrumenty finansowe”. W ramach Działania jedyną formą wsparcia były właśnie instrumenty finansowe. Alokacja na nie wynosiła 84 167 352 EUR¹². Celem Działania było podniesienie konkurencyjności i innowacyjności sektora MŚP. W jego ramach wdrażanych było 6 – opisanych poniżej – instrumentów finansowych.

Mikropożyczka była oferowana w wysokości do 100 tysięcy złotych, na okres do 60 miesięcy z możliwością półrocznej karencji na spłatę rat kapitałowych. Co najmniej 20% alokacji na mikropożyczkę dla danego pośrednika finansowego musiało być wykorzystane na wsparcie firm typu start-up. Pożyczki były udzielane na warunkach preferencyjnych (na poziomie aktualnej stopy bazowej KE¹³) lub na warunkach rynkowych (na poziomie odpowiedniej stopy referencyjnej). Z pożyczki mogli korzystać mikroprzedsiębiorcy zarejestrowani, mający siedzibę lub oddział albo prowadzący działalność gospodarczą na terenie województwa zachodniopomorskiego. Pożyczka mogła pokrywać zarówno inwestycje w środki trwałe, jak i wartości niematerialne i prawne, jak również kapitał obrotowy pod warunkiem, że będzie on

¹² „Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020”, Wersja 55.0 - 12 maja 2021 r.

¹³ Od początku marca 2021 roku wynosi ona 0,15% rocznie.

powiązany z działalnością inwestycyjną lub dalszą ekspansją przedsiębiorstwa, któremu zostało przyznane finansowanie.

Kolejny instrument, **Pożyczka Obrotowo – Inwestycyjna** była udzielana w wysokości od 100 000¹⁴ do 500 000 złotych na okres do 84 miesięcy. Podobnie jak w przypadku poprzedniego instrumentu, Pożyczka mogła pokrywać zarówno inwestycje w środki trwałe, jak i wartości niematerialne i prawne, jak również kapitał obrotowy. Co najmniej 20% alokacji na pożyczkę dla danego pośrednika finansowego musiało zostać wykorzystane na przedsięwzięcia zlokalizowane na terenie Specjalnej Strefy Włączenia (SSW) Województwa Zachodniopomorskiego¹⁵. Pożyczki były udzielane na warunkach rynkowych, na poziomie co najmniej stopy referencyjnej KE. W ramach pożyczki możliwa była karencja w spłacie kapitału do 8 miesięcy. W późniejszym okresie wdrażania została uruchomiona **Pożyczka Obrotowo – Inwestycyjna Plus**, o prawie identycznych do poprzedniego produktu parametrach. Jedyną istotną różnicą była możliwość finansowania projektów badawczo-rozwojowych w postaci eksperymentalnych prac rozwojowych, prac przedwdrożeńowych i części wdrożeniowej projektu. Tego typu pożyczki miały wydłużoną do 14 miesięcy karencję oraz podwyższone limity szkodowości.

Z kolei **Pożyczka Inwestycyjna** mogła być udzielana w wysokości powyżej 500 000 zł do 1 000 000 zł, na okres do 120 miesięcy, z możliwością rocznej karencji w spłacie rat kapitałowych. Co najmniej 20% alokacji miało zostać wykorzystane na przedsięwzięcia z branży turystycznej. Pożyczki były udzielane na warunkach rynkowych, na poziomie co najmniej stopy referencyjnej KE, a dla przedsięwzięć z branży turystycznej na zasadach korzystniejszych niż rynkowe, z oprocentowaniem na poziomie stopy bazowej KE. Tak jak w poprzednich przypadkach, pożyczka mogła finansować wydatki inwestycyjne, ale także wydatki obrotowe, powiązane z inwestycyjnymi. W późniejszym okresie została uruchomiona **Pożyczka Inwestycyjna Plus**, udzielana w wysokości od 500 000 do 5 000 000 zł, pozostałe (oprócz wyższej maksymalnej wysokości) zasady jej udzielania były zbliżone do oryginalnej pożyczki inwestycyjnej, nie było preferencji dla podmiotów z sektora turystyki, natomiast dopuszczono możliwość finansowania projektów badawczo-rozwojowych, wówczas oprocentowanie miało być równe stopie bazowej.

Dodatkowo, w 2021 roku, w związku z pandemią COVID-19, uruchomiono instrument tzw. **pożyczki płynnościowej**. Maksymalna wartość pożyczki wynosiła 250 tysięcy złotych, a jej maksymalna zapadalność wynosiła 60 miesięcy. W ramach pożyczki możliwa była półroczna karencja w spłacie, dotyczyła ona zarówno kapitału pożyczki, jak i odsetek. Dodatkowo, raz w roku na 2 miesiące, w pierwszym i drugim roku okresu spłaty pożyczki, możliwe było udzielenie wakacji kredytowych w spłacie rat kapitałowo-odsetkowych. Dla pożyczek do 100 tysięcy złotych jedynym zabezpieczeniem, miał być – co do zasady – weksel własny in blanco

¹⁴ De facto minimalna wartość musiała wynosić **ponad** 100 tysięcy złotych.

¹⁵ Zgodnie z dokumentem „Specjalna Strefa Włączenia na terenie województwa zachodniopomorskiego oraz planowane kierunki działań interwencyjnych”, Zachodniopomorskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Szczecin 2020.

pożyczkobiorcy. W ramach pożyczki finansowane mogą być wydatki związane z utrzymaniem bieżącej działalności firmy i zapewnieniem jej płynności finansowej. Pożyczki mogły być oprocentowane na zasadach rynkowych na poziomie stopy referencyjnej KE lub też na zasadach korzystniejszych niż rynkowe; w tym ostatnim przypadku były one po prostu nieoprocentowane.

Poniżej podsumowujemy liczbę i wartość udzielonych pożyczek w ramach Działania 1.9.

Tabela 1 Liczba i wartość udzielonych pożyczek w ramach Działania 1.9 RPO WZ 2014-2020

Typ instrumentu	Liczba udzielonych pożyczek	Wartość udzielonych pożyczek (zł)	Średnia wartość pożyczki (zł)
Mikropożyczka	347	21 342 413	61 505
Pożyczka inwestycyjna i pożyczka inwestycyjna plus	137	146 441 739	1 068 918
Pożyczka obrotowo-inwestycyjna i pożyczka obrotowo- inwestycyjna plus	536	128 719 511	240 148
Pożyczka płynnościowa	307	44 000 000	143 332
łącznie	1 327	340 503 663	-

Źródło: IZ RPO WZ 2014-2020, dane na 17.05.2021

Jeżeli chodzi o wartości osiągniętych wskaźników produktu¹⁶, to wyniki obrazuje poniższa tabela.

Tabela 2 Zakładane i osiągnięte wskaźniki produktu w ramach Działania 1.9 RPO WZ 2014-2020

Nazwa wskaźnika ¹⁷	Docelowa wartość wskaźnika	Osiągnięta wartość wskaźnika	Procent realizacji wskaźnika
Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie	1 313	1 084	82,56%
Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje	1 313	1 084	82,56%
Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (inne niż dotacje), w zł	45 186 086	10 537 566	23,32%
Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem, w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku	11	50	22%

Źródło: IZ RPO WZ 2014-2020, dane na 31.12.2020

¹⁶ Wskaźniki rezultatu nie miały określonych wartości docelowych, stąd też ich nie prezentujemy w poniższej tabeli.

¹⁷ Prezentujemy wyłącznie wskaźniki dla których były określone wartości docelowe.

Wydaje się, że o ile dwa pierwsze wskaźniki (a de facto jeden wskaźnik) znajdują się obecnie na bardzo satysfakcjonującym poziomie, to niski poziom dwóch pozostałych wynika z czynników strukturalnych i nie jest specyficzny dla województwa zachodniopomorskiego. W przypadku wskaźnika dotyczącego inwestycji prywatnych, wysokie wartości przyjmuje on wszędzie tam, gdzie są wdrażane instrumenty poręczeniowe (gwarancyjne), w przypadku zaś klasycznych instrumentów dłużnych na ogół pozostaje on na niskim poziomie – w przypadku RPO WZ istotne znaczenie może mieć jednak to, że część instrumentów dłużnych była oferowana w formule bez pomocy publicznej, tego typu inwestycje nie są brane pod uwagę przy liczeniu tego wskaźnika. Jeżeli chodzi o drugi wskaźnik, to dla typowych instrumentów dłużnych o „szerokim zasięgu” nie ma on, naszym zdaniem, wielkiego sensu, większość klasycznych ostatecznych odbiorców instrumentów finansowych finansuje typowe inwestycje odtworzeniowe, w przypadku których trudno mówić o powstawaniu produktów nowych dla danego rynku.

W sumie można jednak wskazać, że, jak się wydaje, kształt produktów dłużnych, oferowanych w ramach Działania 1.9 był trafnie określony, wskazują na to także zarówno badania jakościowe, jak i analiza zainteresowania ostatecznych odbiorców.

Pośrednicy finansowi także korzystnie oceniali kształt oferowanych instrumentów, zwracali jednak uwagę na konieczność znaczących uproszczeń proceduralnych, w sferze rozliczania wydatków kwalifikowalnych oraz szczegółowości kontroli; ich zdaniem (z czym w pełni należy się zgodzić) finansowanie podlegające zwrotowi musi być mniej angażujące dla ostatecznego odbiorcy, niż finansowanie bezzwrotne. Zwracano też uwagę na zasadność wydłużenia terminów na rozliczenie pożyczki, standardem był okres 90 dni¹⁸, co w wielu przypadkach okazywało się być zbyt krótkim terminem. Podnoszono też zasadność wprowadzenia rynkowego oprocentowania wkładu własnego pośrednika do instrumentu finansowego (rozwiązanie takie jest standardem w instrumentach oferowanych na przykład przez Europejski Fundusz Inwestycyjny, w Polsce zaś było jak dotąd dość rzadko stosowane, chociaż są przykłady jego zastosowania także w regionach w których BGK pełnił rolę menedżera funduszu funduszy np. w województwie łódzkim).

W wywiadach podnoszono także kwestie związane z zapadalnością pożyczek i ich maksymalną wartością, wskazując, że w związku z rosnącymi kwotami średnich pożyczek warto rozważyć wydłużanie maksymalnej zapadalności pożyczek, dla większych pożyczek dotychczasowy typowy okres 5 lat jest stanowczo zbyt krótki¹⁹.

Do zastanowienia na przyszłość pozostaje natomiast stosowanie określonych minimalnych progów wartości udzielonych pożyczek dla różnych typów ostatecznych odbiorców (jak wspominaliśmy były one stosowane w odniesieniu do firm typu start-up, firm z branży turystycznej oraz projektów położonych w gminach w ramach tzw. Specjalnej Strefy

¹⁸ Ale dla niektórych instrumentów były określone dłuższe terminy.

¹⁹ Zresztą i w ramach RPO WZ 2014-2020 większość pożyczek miała dłuższą zapadalność, koniecznie warto to utrzymać.

Włączenia, czyli gminach o relatywnie niższym poziomie rozwoju i zagrożonych marginalizacją). Jak wskazują dane IZ RPO WZ, wszystkim pośrednikom realizującym umowy, w których było wymagane osiągnięcie minimalnego poziomu wskaźnika zaangażowania alokacji dla danego typu ostatecznych odbiorców, udało się je osiągnąć. Najmniejsze problemy były w sferze turystyki (wskaźniki udziału danego typu odbiorców²⁰ na poziomie 42% i 52%), trudniej było zrealizować natomiast wskaźniki dla start-upów (20-42%)²¹ oraz dla SSW (ostateczne wskaźniki na poziomie 23-32%).

Odrębną kwestią był pomysł, aby w ramach wybranych instrumentów finansować także projekty badawczo-rozwojowe. Pomysł ten – co do zasady – należy ocenić korzystnie, przy czym w przyszłości warto by zdecydowanie inaczej sprofilować odpowiedni instrument. Ostatecznie bowiem, jak rozumiemy, żadnemu z pośredników nie udało się udzielić pożyczek na cele związane z B+R. Jak się wydaje, wynikało to przede wszystkim z następujących przyczyn:

- Pożyczka na B+R różniła się od „macierzystego” instrumentu w ramach którego była oferowana tylko o pół roku dłuższą karencją. Wydaje się, że stanowczo była to zbyt delikatna preferencja, aby była ona atrakcyjna dla ostatecznych odbiorców.
- Oferowanie tego typu produktu w ramach skierowanej do szerokiego grona odbiorców pożyczki (co jest do pewnego stopnia zasadne, minimalizuje bowiem ryzyko braku popytu na produkt i problemów z wykorzystaniem alokacji) powoduje, że pośrednikom trudno jest promować ten produkt, zapewne koncentrują się na promocji „szerszego” produktu.

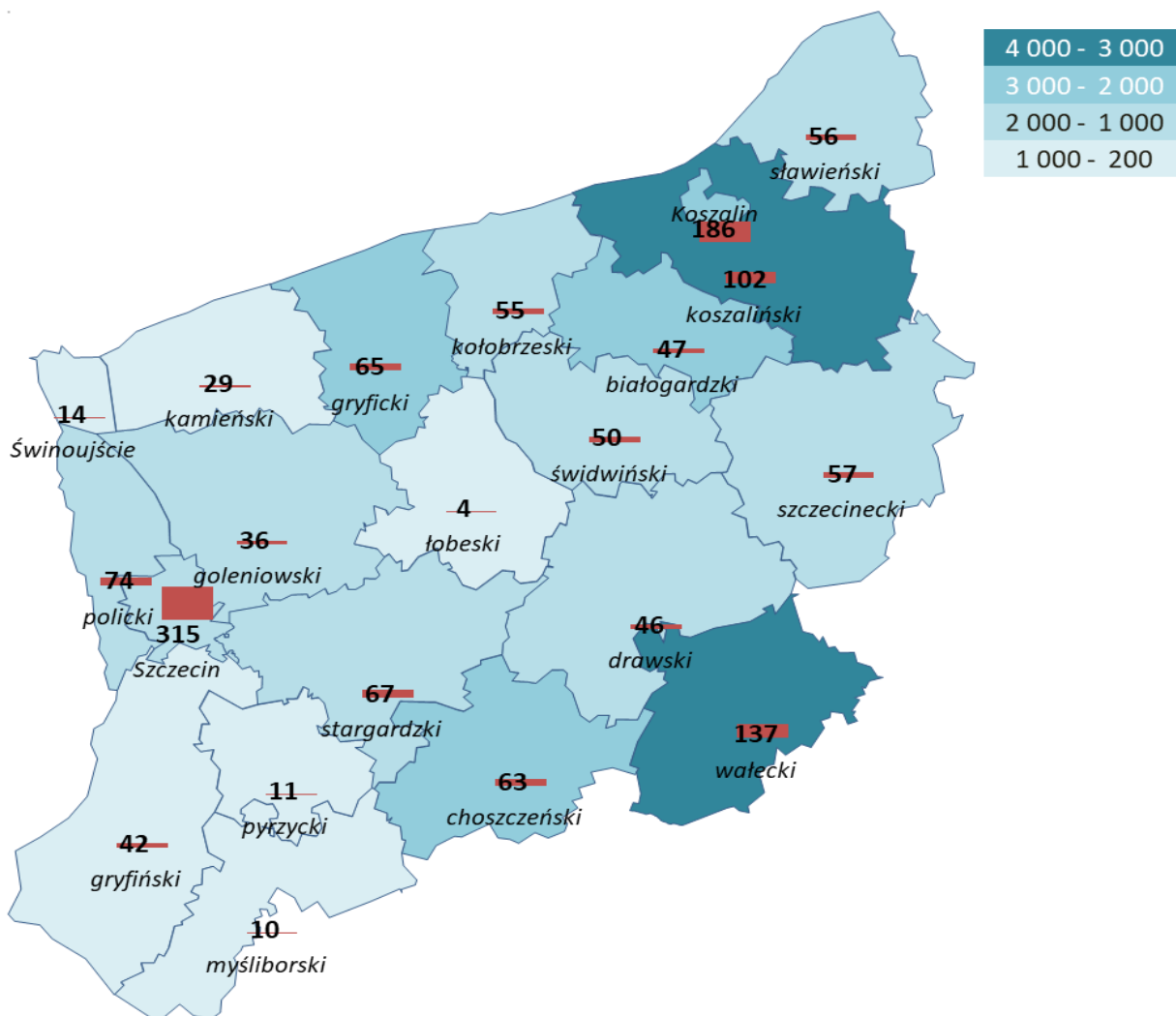
Doświadczenia z podobnymi produktami w innych regionach także nie napawają zbytnim optymizmem. Oddzielny produkt na finansowanie projektów B+R był testowany w województwie kujawsko-pomorskim, ale wobec braku zainteresowania ostatecznie z niego zrezygnowano, z kolei w województwie pomorskim taki produkt jest nadal oferowany, ale zainteresowanie nim jest dość ograniczone (nieco szerzej piszemy o tym w rozdziale 6.1).

Stosunkowo interesujące są wnioski, dotyczące terytorialnej dystrybucji pożyczek (poniższa analiza dotyczy także mikropożyczek na rozpoczynanie działalności gospodarczej, oferowanych w ramach Działania 6.4 RPO WZ). Warunkiem otrzymania finansowania była lokalizacja projektu na terenie województwa zachodniopomorskiego. Tylko w przypadku 27 umów (1,8% ich ogólnej liczby) siedziba pożyczkobiorcy była zlokalizowana w innym województwie Polski, najczęściej (w większości) w województwie wielkopolskim lub mazowieckim.

²⁰ Wskaźniki te były liczone jako relacja wartości umów inwestycyjnych, zawartych z danym typem ostatecznych odbiorców, do wartości wszystkich umów inwestycyjnych.

²¹ Najtrudniej, co zresztą jest w pełni zrozumiałe, było zrealizować ten wskaźnik pośrednikowi, będącemu instytucją bankową.

Mapa 1. Liczba pożyczek udzielonych przedsiębiorcom z terenu powiatów województwa zachodniopomorskiego (liczby na mapie oraz odpowiadająca im wysokość słupków) oraz wartość pożyczek w przeliczeniu na 1 podmiot MŚP (dane w przedziałach wartości, wyrażone w PLN)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ oraz BDL GUS.

Największa liczba udzielonych pożyczek przypadła na dwa główne miasta regionu, tj. Szczecin (315 pożyczek o wartości 78 mln zł) oraz Koszalin (186 pożyczek o wartości 48 mln zł). Powyżej 100 udzielonych pożyczek przypadło także na powiat wałecki (137) oraz koszaliński (102). Poszczególne powiaty znacznie różnią się pod względem liczby zarejestrowanych na jej terenie MŚP, dlatego wyliczono kwotę udzielonych pożyczek w przeliczeniu na jeden podmiot tego sektora²².

Najwyższe kwoty pożyczek, w przeliczeniu na jeden zarejestrowany podmiot MŚP, udzielono firmom z terenu powiatu koszalińskiego (3147 zł) oraz wałeckiego (3041 zł). Najniższe kwoty (poniżej 1000 zł na statystyczny jeden podmiot z terenu powiatu) uzyskali przedsiębiorcy z

²² Dane o liczbie podmiotów w bazie REGON wg stanu na koniec 2020 r., BDL GUS, dostęp w dniu 31.05.2021.

sześciu powiatów: myśliborskiego (208 zł), łobeskiego (281 zł), pyrzyckiego (421 zł), gryfińskiego (772 zł), kamieńskiego (850 zł) oraz Świnoujścia (933 zł).

Porównując intensywność wsparcia MŚP pożyczkami z RPO WZ z mapą Specjalnej Strefy Włączenia²³ nasuwa się wniosek, że ze wsparcia tylko częściowo korzystały podmioty z terenu SSW (pozytywnym przykładem jest m.in. teren powiatów wałeckiego i koszalińskiego), natomiast tylko w niewielkim stopniu wsparcie dotarło do podmiotów z objętych SSW powiatów łobeskiego, szczecineckiego, drawskiego i świdwińskiego (oraz wielu innych powiatów, a zwłaszcza gmin odległych od pasa nadmorskiego i dużych ośrodków miejskich). Wydaje się, że za rozkład udzielonego wsparcia odpowiadała częściowo sieć dystrybucyjna pośredników finansowych²⁴, a przede wszystkim ograniczona liczba i – zapewne – przeciętnie słaba kondycja finansowa potencjalnych pożyczkobiorców. W znacznym stopniu przypomina to intensywność wsparcia udzielonego w ramach Inicjatywy JEREMIE w RPO WZ 2007-2013²⁵.

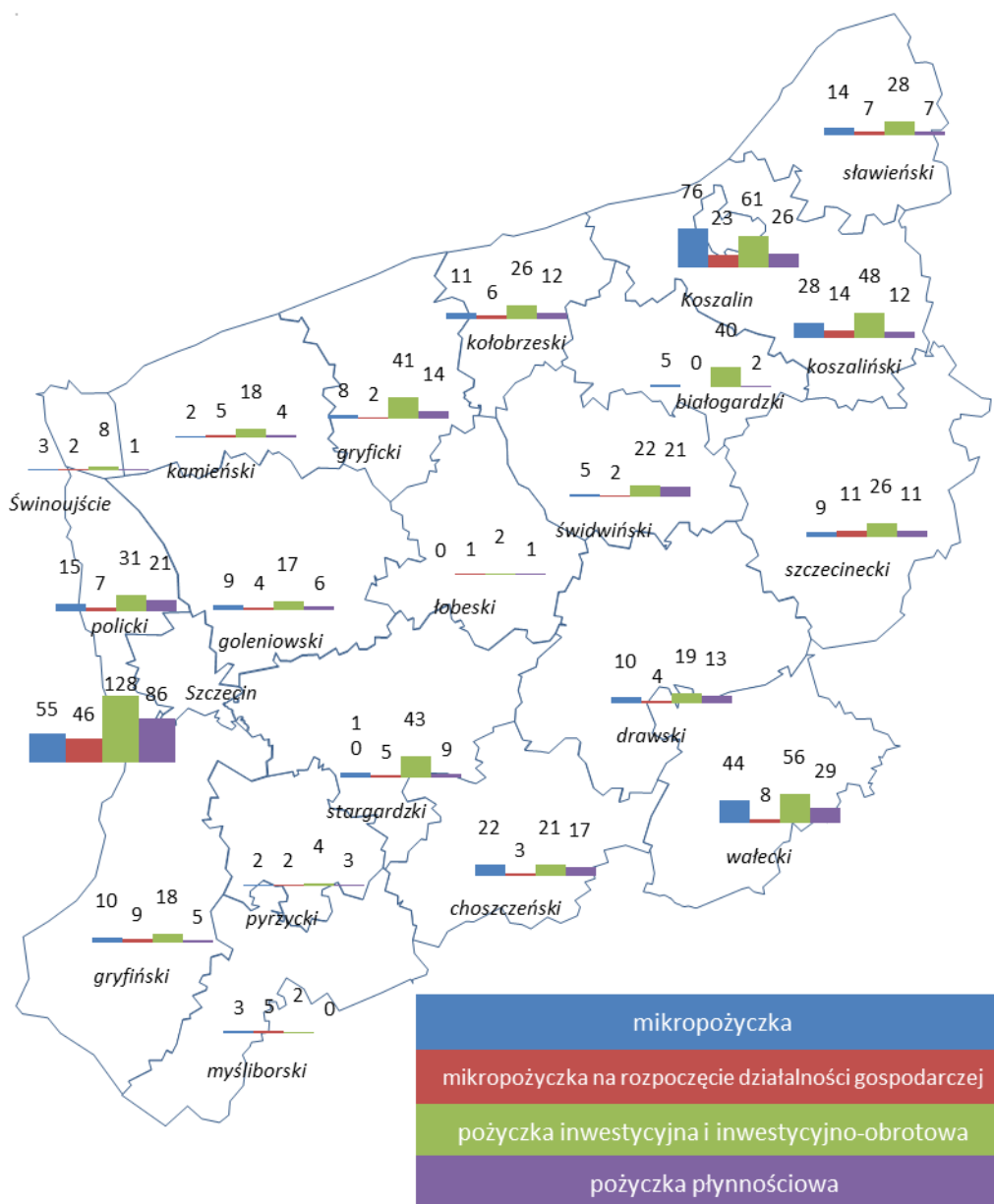
Największą (liczbowo) część pożyczek stanowiły pożyczki inwestycyjne oraz inwestycyjno-obrotowe (45%). 23% to mikropożyczki, zaś niewiele mniej (20%) - pożyczki płynnościowe. Tylko 11% stanowiły mikropożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Rozkład poszczególnych rodzajów pożyczek (według 4 głównych typów) przedstawia mapa 2.

²³ Specjalna Strefa Włączenia na obszarze województwa zachodniopomorskiego oraz planowane kierunki działań interwencyjnych, Zachodniopomorskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Szczecin 2020.

²⁴ Przeważnie jednak skoncentrowana w dużych miastach. Warto przy okazji zauważyć, że tylko bardzo nieliczni pośrednicy finansowi (korzystnym przykładem jest Szczeciński Fundusz Pożyczkowy) dopuszczają możliwość składania wniosku o pożyczkę w formie elektronicznej.

²⁵ por. „Ewaluacja podsumowująca postęp rzeczowy i rezultaty RPO WZ 2007-2013. Raport końcowy”, PAG Uniconsult, Imapp (s. 61).

Mapa 2. Liczba pożyczek udzielonych przedsiębiorcom według rodzaju pożyczki



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ.

Jeżeli chodzi o doświadczenia z okresu 2014-2020, to warto wskazać na jeszcze kilka istotnych aspektów.

Przede wszystkim bardzo ważna jest demarkacja pomiędzy wsparciem w formie dotacji i instrumentów finansowych, o ile nie jest ona precyzyjna, to dotacje w olbrzymiej większości przypadków „wypierają” instrumenty finansowe (z tego typu sytuacją mieliśmy do czynienia głównie w przypadku pożyczki na samozatrudnienie, w wielu innych regionach taka sytuacja jest jednak często spotykana i stwarzała poważne problemy na przykład w sferze efektywności energetycznej i rewitalizacji).

Oczywistą przewagą pożyczek w ramach RPO WZ 2014-2020 było, podobnie jak i w innych regionach, bardzo niskie oprocentowanie i prowizje (lub ich brak) – na ten aspekt wskazywało 58-81% badanych odbiorców ostatecznych pożyczek w ramach RPO WZ oraz ze środków zwróconych (wyniki badań ilościowych przedstawiamy w załącznikach do niniejszego raportu). Respondenci wskazywali też, co jest bardzo ważne, na indywidualne podejście do klienta przedstawicieli pośredników finansowych (42-45% badanych).

Oferowane pożyczki pozwoliły na zwiększenie konkurencyjności badanych firm poprzez poprawę jakości oferowanych produktów i usług oraz wprowadzenie na rynek nowych produktów lub usług (na te aspekty zwracało uwagę 45-80% badanych), a także na wzrost zatrudnienia (30-38% badanych). Trudno powiedzieć, czy, gdyby nie pożyczki z RPO WZ, to te efekty zostałyby osiągnięte, ok. 85% badanych nie ubiegało się wcześniej o finansowanie komercyjne projektu wspartego pożyczką.

Główne postulaty ostatecznych odbiorców na przyszłość dotyczyły zwiększenia dostępności pożyczki dla firm o niskiej zdolności kredytowej (70-80% badanych), zmniejszenia wymagań w zakresie zabezpieczeń (58-61% badanych) oraz uproszczenia procesu aplikowania (47-57% badanych). Niestety, radykalne spełnienie tych postulatów (a przynajmniej dwóch pierwszych) oznaczałoby zapewne znaczne zwiększenie szkodowości pożyczek. Z drugiej jednak strony, wsparcie publiczne powinno wspierać projekty zbyt ryzykowne dla sektora komercyjnego, więc postulaty są do pewnego stopnia zasadne i warto rozważyć – w ramach FE WZ 2021-2027 – niewielkie zwiększenie poziomu dopuszczalnej szkodowości.

4.2.2. Działanie 1.17 Wzmocnienie procesu wsparcia firm w początkowej fazie rozwoju

W palecie instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WZ 2014-2020 znalazł się instrument kapitałowy, uruchomiony w ramach Działania 1.17 RPO WZ 2014-2020 pn. „Wzmocnienie procesu wsparcia firm w początkowej fazie rozwoju”, zaprogramowanego w 1. Osi priorytetowej „Gospodarka, innowacje, nowoczesne technologie” (interwencja mieszcząca się w Celu Tematycznym 1. Europejskich Funduszy Strukturalnych i inwestycyjnych, 2014-2020).

Zgodnie z dziedziną interwencji Działania 1.17, instrument finansowy, realizowany w formie „wejścia kapitałowego” (produktu kapitałowego), zaprojektowany został²⁶ jako źródło finansowania innowacyjnych spółek, znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju (są MŚP prowadzącymi działalność na dowolnym rynku od mniej niż 3 lat od daty rejestracji przedsiębiorstwa), których finansowanie obejmuje innowacyjne przedsięwzięcia (innowacje produktowe, usługowe, procesowe, organizacyjne lub marketingowe), w szczególności z

²⁶ „Ewaluacja ex ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2014-2020”, Warszawa, 2014, str. 33-41, szczególnie str. 39 – pierwotna charakterystyka instrumentu „wejścia kapitałowego”.

obszaru inteligentnych specjalizacji województwa zachodniopomorskiego²⁷ lub też przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe.

Prekursorem omawianego tu „wejścia kapitałowego” w województwie zachodniopomorskim był podobny instrument, którego wdrażanie uruchomiono jeszcze w perspektywie programowej 2007-2013 w ramach realizowanej w tamtym czasie w województwie Inicjatywy JEREMIE²⁸. Był to również instrument „wejścia kapitałowego”, ukierunkowanego na finansowanie spółek znajdujących się na wczesnych fazach rozwoju (inwestycje w ramach rundy finansowania załączkowego i start-up), podejmujących innowacyjne przedsięwzięcia gospodarcze. Oferowane w tym produkcie jednostkowe „wejście kapitałowe” było stosunkowo niewielkie – jego wartość oscylowała w granicach od 300 tys. zł do 1,5 mln zł. Kapitalizacja funduszu wyniosła 40 mln zł, w tym 50% środków publicznych z budżetu inicjatywy JEREMIE w województwie zachodniopomorskim. Ponadto, jeśli chodzi o model realizacji, to w tym przypadku wykorzystano skomplikowaną, jednak ówczesnie jedynie dostępną formułę Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego Aktywów Niepublicznych²⁹ (w tamtym czasie regulacje prawne nie przewidywały modelu opartego na Alternatywnej Spółce Inwestycyjnej) – przyjęcie tego rozwiązania podyktowane było zapewnieniem pełnego uregulowania prawnego, co z kolei wynikało z faktu kapitalizacji funduszu w oparciu o środki publiczne, w sytuacji, gdy kapitał publiczny musiał być uzupełniony o środki prywatne gromadzone z rynku³⁰.

Produkt kapitałowy wdrażany w Działaniu 1.17 uwzględniony został przez Menadżera Funduszy Funduszy w województwie zachodniopomorskim w Strategii Inwestycyjnej, obejmującej środki RPO WZ 2014-2020 przeznaczone na instrumenty finansowe. Jeśli chodzi o sferę wdrożeniową „wejść kapitałowych” w Działaniu 1.17, to napotkano trudności

²⁷ Inteligentne specjalizacje województwa zachodniopomorskiego obejmują: wielkogabarytowe konstrukcje wodne lądowe, zaawansowane wyroby metalowe, produkty drzewno-meblarskie, opakowania przyjazne dla środowiska, produkty inżynierii chemicznej i materiałowej, nowoczesne przetwórstwo rolno-spożywcze, multimodalny transport i logistyka, produkty oparte na technologiach informacyjnych, [Inteligentne specjalizacje – województwo zachodniopomorskie](#).

²⁸ JEREMIE była wspólną inicjatywą Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI), z udziałem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), na rzecz wspierania lepszego dostępu do finansowania rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w ramach polityki regionalnej. Środki na realizację Inicjatywy pochodziły z RPO WZP 2007-2013 (środki przeznaczone na rozwój przedsiębiorczości).

²⁹ Fundusz JEREMIE Seed Capital Województwa Zachodniopomorskiego, prowadzony przez MM Prime Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych i zarządzany przez spółkę IQ Pomerania (podmiot zależny innego funduszu inwestycyjnego – IQ Partners). Obecnie, inwestycje funduszu (26 inwestycji o wartości ok. 30,1 mln zł, dokonywanych w latach 2016-2019) znajdują się w portfelu tzw. środków zwracanych, pochodzących z instrumentów finansowych Inicjatywy JEREMIE w województwie zachodniopomorskim (wdrażanej w perspektywie programowej 2007-2013), którymi zarządzanie władze województwa powierzyły Zachodniopomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Szczecinie (w ramach utworzonego w strukturach Agencji Zachodniopomorskiego Funduszu Rozwoju) – bliżej na temat zarządzania środkami zwracanymi z instrumentów finansowych z perspektywy programowej 2007-2013 w województwie zachodniopomorskim piszemy dalej (zob. podrozdział 4.3.).

³⁰ RPO – Biuletyn Informacyjny Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego”, Nr 4(22)/2015, str. 18-19, [RPO WZP Biuletyn Informacyjny on-line](#).

z wyborem pośrednika finansowego (konieczność unieważnienia przetargu z marca 2018 r. z uwagi na brak oferentów³¹). Ostatecznie, z końcem 2018 r. wybrano pośrednika, tj. BP VC GP1 Sp. z o.o.³² (podmiot zarządzający ASI), z którym zawarto umowę operacyjną na wdrażanie „wejść kapitałowych”. Po dopełnieniu formalności rejestracyjnych, dotyczących alternatywnej spółki inwestycyjnej, w 2019 r. pośrednik rozpoczął budowę portfela inwestycyjnego³³.

Parametry instrumentu „wejścia kapitałowego” w województwie zachodniopomorskim przedstawia prezentowane dalej zestawienie.

Tabela 3. Charakterystyka instrumentu finansowego „Wejście kapitałowe” (RPO WZ 2014-2020)

Nazwa pośrednika finansowego		BP VC GP1 Sp. z o.o.
<i>Parametr</i>	<i>Opis</i>	
Model organizacyjny	<ul style="list-style-type: none"> Alternatywna Spółka Inwestycyjna (ASI) 	
Cel inwestycyjny	<ul style="list-style-type: none"> Spółki na początkowym etapie rozwoju tj. MŚP prowadzące działalność na dowolnym rynku od mniej niż 3 lat od daty rejestracji), w przypadku których finansowanie obejmuje innowacyjne przedsięwzięcia (innowacje produktowe, usługowe, procesowe, organizacyjne lub marketingowe), w szczególności z obszaru inteligentnych specjalizacji 	

³¹ [BGK archiwum – wybór pośredników JEREMIE 2](#). Warto tu dodać, że po raz pierwszy „regionalny” instrument kapitałowy był wdrażany w województwie zachodniopomorskim już w perspektywie 2007-2013 (w ramach Inicjatywy JEREMIE). Także wtedy napotkano trudności z wyborem pośrednika kapitałowego. Ten ciąg doświadczeń wskazuje zatem na to, że „regionalne” instrumenty kapitałowe zapewne nie cieszą się szczególnym zainteresowaniem pośredników finansowych. Oczywiście, nie można powiedzieć, aby takie zainteresowanie w ogóle nie występowało (przeczy temu rzeczywistość), ale na pewno nie jest ono szerokie i zapewne wynika ze szczególnych sytuacji oraz specyficznych strategii pośredników. Na marginesie warto dodać, że praktycznie we wszystkich województwach, w którym zaprogramowano „regionalne” instrumenty kapitałowe napotkano na analogiczne trudności (ostatecznie jednak wybierając pośrednika, aczkolwiek zawsze w warunkach niskiej albo braku konkurencji na etapie przetargu). Oczywiście, taki stan rzeczy wskazuje, że w przyszłości (w przypadku kontynuacji tego rodzaju wsparcia) oczekiwać można podobnych problemów, szczególnie, gdy dostępne będą w jeszcze większej skali instrumenty wsparcia dystrybuowane na szczeblu ogólnokrajowym. Z drugiej jednak strony, nie można wykluczać, że aktualny pośrednik nie będzie zainteresowany kontynuacją podobnego instrumentu (takie zresztą opinie płynęły z wywiadu z pośrednikiem).

³² Spółka zależna renomowanego funduszu inwestycyjnego Black Pearls, [Black Pearls VC](#).

³³ Poczynić tu można jeszcze dodatkową uwagę, w związku ze wspomnianym wcześniej „ograniczonym” zainteresowaniem „regionalnym” instrumentem kapitałowym. Kolejnym czynnikiem ograniczającym zainteresowanie jest zapewne także stosunkowo niewielka liczba zespołów i inwestycyjnych, z jaką mamy obecnie do czynienia w Polsce. Tak rozumiana zdolność inwestycyjna jest zresztą traktowana jako swoisty czynnik lukowy, ograniczający możliwości pozyskania kapitału, nawet jeśli kapitał taki okazałby się dostępny (zob. „Analiza ex ante możliwości realizacji projektów w obszarze innowacyjności przy wykorzystaniu instrumentów finansowych w perspektywie finansowej UE 2021-2027” (2020). Warszawa: MFIPR, str. 36 oraz 45-47 – wydajność zespołów inwestycyjnych).

Nazwa pośrednika finansowego		BP VC GP1 Sp. z o.o.	
	województwa zachodniopomorskiego lub też przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe ³⁴ .		
Model kapitalizacji instrumentu i alokacja	• 69% środki wsparcia (RPO WZP 2014-2020)	• 13 200 tys. zł	
	• 30% inwestorzy prywatni	• 5 740 tys. zł	
	• 1% pośrednik finansowy	• 192 tys. zł	
Alokacja ogółem		• 19 132 tys. zł	
Wartość jednostkowego wejścia kapitałowego	• Min = 200 tys. zł	• Max = 2 000 tys. zł	
Maksymalny udział w celu inwestycyjnym	60%	Maksymalny okres inwestycji	7 lat
Transfer wsparcia	• Możliwość transzowania „Wejścia kapitałowego” (w okresie budowy portfela, 48 m-cy od rejestracji funduszu). • Możliwość inwestycji kontynuacyjnych, maksymalnie do wysokości górnego pułapu jednostkowego „wejścia kapitałowego”.		
Okres budowy portfela	• 48 m-cy od dnia rejestracji FIZAN / ASI	Portfel docelowy	• 26 jednostkowych inwestycji
Przewidywana średnia wielkość inwestycji		• 736 tys. zł	

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Metryki instrumentu Finansowego <Wejście Kapitałowe> – Załącznik nr 2 do Umowy Operacyjnej (oraz postanowienia Umowy Operacyjnej), [BGK archiwum – wybór pośredników JEREMIE 2](#).

Wybrany pośrednik finansowy dla instrumentu „wejścia kapitałowego” rozpoczął budowę portfela inwestycyjnego w 2019 r. (pierwsza umowa inwestycyjna zawarta została 28 listopada 2019 r.). W sumie, do końca 2020 r. zawartych zostało 5 umów inwestycyjnych o wartości 6,5 mln zł (środki te zostały wypłacone na rzecz celów inwestycyjnych). W roku 2021 (do końca maja) zawarte zostały kolejne trzy umowy o łącznej wartości 4,98 mln zł.

Obserwacja kształtowania portfela inwestycyjnego, pozwala ocenić, że tempo inwestowania środków funduszu jest satysfakcjonujące – obecnie, biorąc pod uwagę wszystkie 8 inwestycji, zaangażowanie kapitału funduszu wynosi 60% (oznacza to jednocześnie spełnienie

³⁴ Komponent B+R może obejmować: badania przemysłowe, prace rozwojowe, zabezpieczenie / ochronę własności intelektualnej własnych rozwiązań technicznych; nabycie wyników prac B+R wraz z prawami ochronnymi; dostosowanie przedsiębiorstwa do wdrożenia wyników prac B+R; (uzupełniająco) zakup infrastruktury B+R, wdrożenie i komercjalizacja wyników prac B+R (w tym kontynuację prac B+R o charakterze uzupełniającym w celu zwiększenia zdolności komercjalizacji zakładanego rozwiązania).

wymogów dotyczących budowy portfela w połowie okresu realizacji projektu, zarówno co do liczby „wejść kapitałowych”, jak i ich wartości). Problematiczna jest natomiast liczba inwestycji w porównaniu z ustalonym, docelowym wskaźnikiem monitorującym³⁵. Mianowicie, dla instrumentu założono liczbę „wejść kapitałowych” wynoszącą 26 inwestycji (liczba jednostkowych „wejść kapitałowych”). Natomiast na chwilę obecną zawarto 8 umów inwestycyjnych (a zatem, pozostało do zrealizowania jeszcze 18 „wejść kapitałowych”). Oczywiście, nie oznacza to, że wskaźnik ten nie będzie zrealizowany, jednak, o ile nie zostanie zapewniony większy wkład kapitału prywatnego, to pozostałe inwestycje będą musiały opiewać na niewielkie wartości, średnio w wysokości ok. 425 tys. zł. Można w tej sytuacji zastanawiać się, czy tej skali wartość jednostkowej inwestycji będzie wystarczająca do skapitalizowania spółek w zakresie umożliwiającym im rozwijanie się do czasu pozyskania kolejnych rund finansowania. Obecnie, średnie dofinansowanie celu inwestycyjnego kształtuje się na poziomie 1,43 mln zł, a więc jest ponad trzykrotnie większe (zauważmy również, że jest to wartość blisko dwukrotnie większa od przewidywanej średniej wartości inwestycji, wynoszącej 736 tys. zł). Nasuwa się tu konkluzja, że kapitalizacja funduszu została określona na zbyt niskim poziomie, alternatywnie, założono zbyt dużą oczekiwaną liczbę celów inwestycyjnych (obecnie brak jest pewności, że ostatecznie ona osiągnięta)³⁶. Co prawda, taki rozkład zapewnia odpowiednią (wysoką) dywersyfikację portfela, jednak z drugiej strony skutkuje relatywnie niskim wsparciem kapitałowym celów inwestycyjnych. Zdecydowanie mniejszym, niż spotykane obecnie wielkości charakterystyczne dla podobnej klasy funduszy, a więc inwestorów skoncentrowanych na finansowaniu rundy startowej³⁷. To rosnące zaangażowanie inwestycyjne funduszy odpowiada tendencjom w kształtowaniu się luki na rynku inwestycji kapitałowych. Z ostatnio przeprowadzonych badań wynika, iż luka ta stopniowo przesuwa się (rośnie) w kierunku większych wartościowo wkładów kapitałowych do celu inwestycyjnego³⁸. Jest to wynikiem rosnących kosztów czynników produkcji,

³⁵ Bez wątpienia zatem, uda się zrealizować założenia dotyczące „obrotu” kapitałem w okresie inwestycyjnym funduszu. W tym zakresie nie występuje jakiejkolwiek ryzyko nie spełnienia wskaźnika obrotowości. Jednocześnie jednak, mogą wystąpić problemy ze zrealizowaniem, docelowej liczby jednostkowych „wejść kapitałowych”.

³⁶ To z kolei może rodzić pytania o efektywność kosztową funkcjonowania instrumentu, szczególnie w wymiarze produktowym, a więc liczby dokapitalizowanych celów inwestycyjnych, która jest mniejsza od oczekiwanej. W tym sensie, rośnie przeciętny koszt obsługi jednej transakcji. Z drugiej strony czynnik ten ma jednak mniejsze znaczenie, w świetle oczekiwanych efektów wejścia kapitałowego na szczeblu celu inwestycyjnego. Jeśli okaże się ono intratne (szybki rozwój i dezinvestycja z bardzo wysokim poziomem rentowności), to wielkość kosztów obsługi instrumentu zdecydowanie straci na znaczeniu.

³⁷ Za dobry punkt odniesienia posłużyć może PFR Starter – jeden z kilku programów zarządzanych przez Ventures, skierowany do funduszy inwestujących przede wszystkim w spółki na najwcześniejszym etapie rozwoju (przed pierwszą komercyjną sprzedażą). Program zakłada inwestycje w fundusze venture capital, których ticket inwestycyjny wynosi do 4 mln PLN, przy maksymalnej wysokości inwestycji początkowej równej 2 mln zł. Interesujący jest w tym przypadku również układ preferencji. Mianowicie udział PFR Starter w kapitalizacji funduszu wynosi **maksymalnie 80% (20-50 mln zł)** – pozostała część wnoszona jest przez członków zespołu inwestycyjnego oraz inwestorów prywatnych z przysługującym im prawem do **2,5-krotnej asymetrii zysku względem udziału w kapitalizacji funduszu**. Zob. [PFR Ventures – Starter](#).

³⁸ „Analiza ex ante możliwości realizacji projektów w obszarze innowacyjności przy wykorzystaniu instrumentów finansowych w perspektywie finansowej UE 2021-2027” (2020). Warszawa: MFIPR, str. 36 oraz 53-55.

większym zaawansowaniem technologicznym przedsięwzięć, rosnącą konkurencją, wymagającą koncentracji nakładów w celu możliwie szybkiego wypracowania nowego produktu / rozwiania i wprowadzenia go na rynek, istotne są również rosnące koszty marketingu – charakterystyczne w sytuacji narastania konkurencji.

Często uważa się, że optymalna dywersyfikacja portfela dla funduszy inwestujących w fazę załazkową i rundę start-up powinna umożliwiać ulokowanie w funduszu ok. 15-20 inwestycji – w takiej sytuacji portfel będzie już wystarczająco zdywersyfikowany. Kontynuowanie inwestycji o mniejszej wartości powodować będzie dryfowanie funduszu w kierunku wehikułu skupionego wyłącznie na finansowaniu rund załazkowych, a więc obciążonym największym ryzykiem. Ponadto, należy zwrócić uwagę, że stosunkowo niski udział kapitału publicznego w kolejnych transakcjach może czynić instrument trudniejszym z punktu widzenia przyciągania potencjalnych inwestorów prywatnych. Niska kwota części publicznej może powodować ogólną niską kwotę inwestycji, co może być postrzegane jako ograniczenie, utrudniające rozwój celu inwestycyjnego na początkowym etapie, ewentualnie, aby ograniczenie to nie występowało, wymagać będzie większego udziału kapitału prywatnego). Problemy tego rodzaju napotka niebawem pośrednik finansowy, choć nie oznacza to oczywiście, że nie uda się zmobilizować odpowiednich wkładów prywatnych oraz zrealizować zakładanej liczby jednostkowych wejść kapitałowych do końca okresu inwestycyjnego.

Jeśli chodzi o przedmiot podejmowanych inwestycji, to jest on zgodny z założeniami przewidzianymi dla tego instrumentu. Ponadto, realizowane obecnie inwestycje kapitałowe generalnie mieszczą się w kategorii Inteligentnej Specjalizacji województwa, dotyczącej tworzenia produktów opartych na technologiach informacyjnych (pamiętając jednocześnie, że wymóg wpisywania się w inteligentne specjalizacje nie jest tu obligatoryjny). Poza tym, część z projektów inwestycyjnych zawiera wkomponowane w ich przedmiot komponenty prac badawczo-rozwojowych, a część bazuje na wynikach takich prac. Portfel inwestycyjny charakteryzuje się wysoką dywersyfikacją przedmiotową.

Tabela 4. Przedmiot inwestycji w instrumencie „wejścia kapitałowego”

Oznaczenie celu inwestycyjnego	Przedmiot działalności /	ukierunkowanie branżowe inwestycji ³⁹
Spółka 1.	<ul style="list-style-type: none"> Technologie cyfrowe służące optymalizacji zarządzania gospodarstwami rolnymi i produkcją rolną 	AgriTech
Spółka 2.	<ul style="list-style-type: none"> Zastosowanie technologii cyfrowych w sektorze edukacji informatycznej 	ICT Learning / EduTech

³⁹ Klasyfikacja według kategorii inwestycyjnych stosowanych przez PFR Ventures.

Oznaczenie celu inwestycyjnego	Przedmiot działalności /	ukierunkowanie branżowe inwestycji ³⁹
Spółka 3.	<ul style="list-style-type: none"> Platforma telemedyczna do wypełniania dokumentacji medycznej z uwzględnieniem „kontekstu” 	MedTech
Spółka 4.	<ul style="list-style-type: none"> Platforma technologiczna wspomagająca procesy zarządcze na rynku brokerów i agentów ubezpieczeniowych 	InsurTech
Spółka 5.	<ul style="list-style-type: none"> Platforma do obsługi patentów (w skali światowej), z wykorzystaniem techniki sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego⁴⁰ 	Artificial Intelligence & Machine Learning
Spółka 6.	<ul style="list-style-type: none"> Platforma dopasowywania i łączenia kandydatów z pracodawcami, z wykorzystaniem narzędzi psychometrycznych 	Services on-line
Spółka 7.	<ul style="list-style-type: none"> Cyfrowa psychoterapia pacjentów onkologicznych 	Healthcare
Spółka 8.	<ul style="list-style-type: none"> Optymalizacja procesów rekrutacji pracowników (platforma analityczna potencjału talentu dla celów optymalizacji zespołów pracowniczych) 	Analytics

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych źródłowych UM WZ, 2021.

Podsumowując, instrument „wejścia kapitałowego” w województwie zachodniopomorskim stanowi przykład (perspektywicznie) skutecznego mechanizmu wspierania wczesnych faz rozwojowych przedsięwzięć innowacyjnych, także z udziałem pierwiastka badawczo-rozwojowego, bazującego na finansowaniu kapitałowym (equity). Obecnie, instrument finansowy znajduje się w fazie inwestycyjnej – skutecznie angażuje środki funduszu, które jednak koncentrują się na stosunkowo niewielkiej liczbie inwestycji (niewielka jest także – w zasadzie symboliczna kapitalizacja funduszu, w tym wkład kapitału publicznego). Kwestią problematyczną (będącą pochodną niewielkiej kapitalizacji funduszu) jest możliwość realizacji wskaźnika ilościowego, dotyczącego liczby oczekiwanych jednostkowych „wejść kapitałowych”. W związku z tym wydaje się, że tego typu instrument (np. w przypadku jego kontynuacji w ramach nowej edycji RPO WZ) powinien być jednak kapitalizowany (ze środków publicznych – jako wspomagany instrument finansowy) na wyższym poziomie, optymalnie sięgającym od 30 mln zł do 50 mln zł, umożliwiającym finansowanie celów inwestycyjnych na poziomie od 2 do 3 mln zł. Taka konfiguracja instrumentu będzie lepiej

⁴⁰ Zob. To interesujący przykład skalowalnego przedsięwzięcia, zob. Inwestycje.pl / start-upy oraz ISBnews „Black Pearls VC zainwestował w szwedzko-polski startup IamIP” (spółka utworzyła swój oddział w Szczecinie, gdzie rekrutuje specjalistów R&D oraz osoby z obszaru IT), [Black Pearls – inwestycje – IamIP](#).

odpowiadać współcześnie stosowanym rozwiązaniom pomocowym w zakresie wspierania inwestycji kapitałowych we wczesnych fazach rozwojowych celów inwestycyjnych.

Uniwersalnym problemem w realizacji tego typu instrumentów jest konieczność „zakotwiczenia” finansowanego kapitałowo przedsięwzięcia w regionie (województwo zachodniopomorskie) – problem ten komplikuje wdrażanie instrumentu. Tym niemniej, należy pamiętać, że natura inwestowania kapitałowego (z wykorzystaniem kapitału prywatnego) polega na dużej elastyczności doboru celów inwestycyjnych (terytorialnej, przedmiotowej).

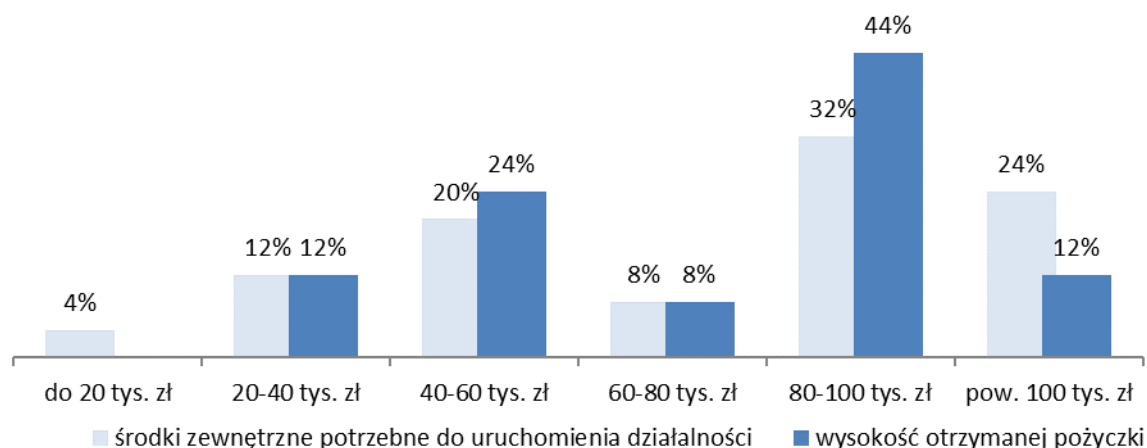
Niewątpliwie, ukierunkowanie przedmiotowych inwestycji realizowanych w ramach instrumentu finansowego jest zgodne z mandatem inwestycyjnym. Wszystkie dotychczasowe „wejścia kapitałowe”, dotyczą przedsięwzięć opartych na zastosowaniu technologii cyfrowych w różnych dziedzinach / sektorach gospodarczych. W ten sposób, instrument ten wzbogaca paletę form interwencji w ramach finansowania regionalnego.

4.2.3. Działanie 6.4 Wsparcie przedsiębiorczości, samozatrudnienia oraz tworzenia nowych miejsc pracy, poprzez środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej

Wsparcie w formie mikropożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej wdrażano w ramach Działania 6.4 RPO WZ 2014-2020. Rolę Menadżera Funduszu Funduszy pełnił Bank Gospodarstwa Krajowego. Parametry instrumentu były korzystne dla potencjalnych pożyczkobiorców. Maksymalną kwotę pożyczki określono na poziomie jako dwudziestokrotność przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale (obecnie nieco ponad 100 tys. zł, we wcześniejszym okresie kwota ta była nieco niższa). Pożyczkę można spłacać do 7 lat, a dodatkowo przewidziano 12-miesięczny okres karencji. Oprocentowanie było stałe i znacznie poniżej wartości rynkowych. Aktualnie wynosi ono 0,1 stopy redyskonta weksli NBP czyli 0,011%. Pożyczkobiorcy nie ponosili żadnych innych kosztów – instrument nie przewidywał innych opłat i prowizji. Środki można było wydatkować na wydatki związane z rozpoczęciem prowadzenia działalności gospodarczej. Uzupełniając pożyczkobiorcy spłacający zobowiązania zaciągnięte w ramach Działania 6.4 mogli uzyskać pożyczkę na utworzenie miejsca pracy w kwocie do 20 tys. zł na okres do 3 lat przy półrocznej karencji. Oprocentowanie takiej pożyczki uzupełniającej było takie samo, jak głównego instrumentu.

Jak pokazują analizy badania pożyczkobiorców, byli oni przeważnie zadowoleni z oferty. Kwota wsparcia najczęściej pokrywała się z ich zapotrzebowaniem, chociaż część pożyczkobiorców była zainteresowana nieco wyższymi środkami (przewyższającymi 100 tys. zł). Pozyskane środki przeznaczali przeważnie na zakup maszyn lub urządzeń i innych narzędzi do pracy, a także wynajęcie lub remont lokalu. Często spotykaną pozycją w ich budżetach był też zakup samochodu lub innych pojazdów.

Wykres 2 Zestawienie zapotrzebowania na środki zewnętrzne (poza środkami własnymi) potrzebne do uruchomienia działalności w planowanym zakresie z wysokością przyznaných pożyczek



Źródło: Badanie odbiorców pożyczki z Działania 6.4, n=27.

Grupę docelową stanowiły przede wszystkim osoby pozostające poza rynkiem pracy, w szczególności osoby bezrobotne lub bierne zawodowo, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. W początkowym okresie wdrażania koncentrowano się na osobach w wieku 50+, kobietach i osobach z niepełnosprawnościami, a także o niskich kwalifikacjach i długotrwale bezrobotnych.

Pierwotnie alokacja na działanie została określona na poziomie 70 mln zł, a wartości docelowe liczby utworzonych miejsc pracy przekraczały 1000 osób. Jednak instrument ten nie spotykał się z zainteresowaniem ze strony potencjalnych odbiorców i ostatecznie alokacja została znacznie zmniejszona, podobnie jak oczekiwane wartości docelowe wskaźników. Obecnie przewiduje się, że pożyczki pozwolą na utworzenie 171 miejsc pracy. Wartości te są realne do osiągnięcia – zrealizowano już ponad 90% wartości wskaźnika⁴¹.

W czasie wdrażania instrumentu wprowadzano zmiany w zakresie grupy docelowej, rozszerzając krąg osób, które mogą skorzystać ze wsparcia. Wyjątkowo w województwie zachodniopomorskim dopuszczono z poziomu regionalnego osoby młode, to jest poniżej 30 roku życia. Do grupy odbiorców mikropożyczki włączono także osoby odchodzące z rolnictwa, ubogie pracujące i zatrudnione na umowach krótkoterminowych lub w ramach umów cywilno-prawnych, a także imigrantów oraz reemigrantów. Dla osób pracujących (na umowach cywilno-prawnych i ubogich pracujących), które skorzystały z instrumentu, ustalono wartość docelową wskaźnika, równą 68 osób. Jednak zainteresowanie w tej grupie jest niewielkie. Do końca 2020 r. z wsparcia skorzystało łącznie 15 osób.

⁴¹ Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach środków na podjęcie działalności gospodarczej – docelowo 171, ogółem 159, z czego 138 to osoby pozostające bez pracy – w tym 52 to osoby bierne zawodowo a 86 - bezrobotne (dane na koniec 2020 r.).

Niewielkim zainteresowaniem cieszy się także pożyczka uzupełniająca. Na podstawie dostępnych danych monitoringowych można szacować, że na 159 umowach i przy 153 osobach, które skorzystały z tego instrumentu, pożyczek na utworzenie miejsc pracy było 6⁴². Poziom taki nie powinien jednak dziwić. Instrument jest skierowany tylko od odbiorców pożyczki na założenie działalności gospodarczej. Wiadomo, że potencjał do rozwoju i możliwość spłaty kolejnego zobowiązania pojawia się po dłuższym czasie prowadzenia działalności. W pierwszych latach udzielono na tyle niewiele pożyczek, że grupa potencjalnych zainteresowanych takim uzupełnieniem jest z pewnością póki co niewielka.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że trudności z wdrażaniem tego instrumentu wynikały ze sposobu określenia grupy docelowej, składającej się w większości z osób oddalonych od rynku pracy, wymagającej wsparcia aktywizacyjnego innego rodzaju, o ograniczonym potencjale do zakładania działalności gospodarczej. Rozszerzenie grupy docelowej wpłynęło na wzrost zainteresowania instrumentem. Przyspieszenie wdrażania produktu wiązało się także z wyborem kolejnych pośredników finansowych. Umowa z ostatnim z nich została podpisana już w 2019 r. Obecnie instrument jest wdrażany przez trzech pośredników (Polską Fundację Przedsiębiorczości, Fundację Centrum Innowacji i Przedsiębiorczości oraz Koszalińską Agencję Rozwoju Regionalnego). Nie bez znaczenia było uruchomienie działań informacyjno-promocyjnych (głównie w radiu i mediach społecznościowych), które były istotnie ograniczone w początkowym okresie wdrażania.

Istotną barierą była również bezpośrednia konkurencja podobnego instrumentu, jakim jest *Pierwszy biznes – Wsparcie w Starcie*. Pożyczki w ramach programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej miały bardzo podobne parametry co do oprocentowania, wartości oraz okresu spłaty. Dostępna była także pożyczka uzupełniająca na stworzenie miejsca pracy. W przypadku pożyczkobiorców korzystających z niej można było wnioskować o umorzenie części pożyczki. W przypadku *Wsparcia w Starcie* dostępne było także bezpłatne wsparcie doradcze po udzieleniu pożyczki. Pożyczka ta była też silniej promowana, niż początkowo instrument w ramach RPO WZ. *Wsparcie w Starcie* było też bardziej bezpieczne dla samych pośredników finansowych. Przy mikropożyczce maksymalny pułap szkodowości wynosił 25%, a w przypadku instrumentu krajowego nie stawiano ograniczeń w tym zakresie. W związku z tym ryzyko związane z udzielaniem takich pożyczek było zminimalizowane. Ostatecznie jednak, jak deklarował jeden z pośredników, odnotowana startowość mikropożyczek z RPO jest nieduża, w granicach 2-3%.

Konkurencją były także dotacje – zarówno też RPO WZ ale także np. z PROW, których udzielano w kwotach zbliżonych do wartości pożyczek. W ramach LEADERa udzielono 542

⁴² Wskaźnik ten nie jest monitorowany. Interpretujemy, że liczba pożyczek uzupełniających stanowi różnicę pomiędzy wartością wskaźników „Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej” oraz „Liczba osób, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie”.

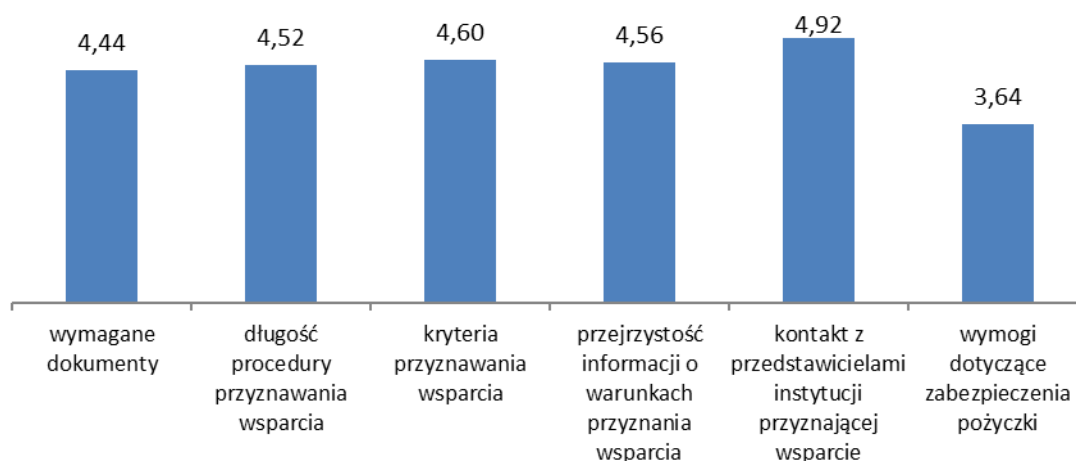
pożyczki o średniej wartości 68 tys. zł co jest kwotą nieznacznie wyższą od średniej wartości mikropożyczek z Działania 6.4 RPO WZ.

Mikropożyczka, mimo niewielkiego zainteresowania i trudności wdrożeniowych, miała kluczowe znaczenie dla działalności gospodarczych zakładanych przez jej odbiorców. Ponad połowa z uczestników badania, którzy skorzystali z tego instrumentu, w ogóle nie założyłaby działalności gospodarczej bez tego wsparcia, a pozostali zrobiliby to w późniejszym terminie, przy czym skala prowadzonej działalności byłaby przeważnie mniejsza, podobnie jak zyski. Niektórzy z ankietowanych twierdzą, że bez wsparcia mieliby duże problemy z przetrwaniem pierwszego okresu działalności.

Pożyczki trafiły do osób, które nie miały zdolności kredytowej, aby ubiegać się o podobne finansowanie z rynku komercyjnego, chociaż część pożyczkobiorców nie wie, jakie byłby ich szanse na ofertę bankową. Pewną część odbiorców stanowią też osoby, które nieskutecznie ubiegały się o dotację. Pozostali też skorzystaliby z takiej możliwości, ale nie ubiegali się o wsparcie bezzwrotne ponieważ ich zdaniem nie było ono dla nich dostępne w tym czasie, albo możliwa do uzyskania kwota była za niska. Wydaje się, że uzyskana pożyczka nie wiązała się ze zjawiskiem pozornej działalności gospodarczej, stanowiącej optymalizację podatkową względem umowy o pracę. Uczestnicy badania zgodnie deklarowali, że pracują dla większej liczby klientów, a nie tylko jednego (potencjalnego pracodawcy). Pewien odsetek przedsiębiorców sam już zatrudnia pracowników. Badani pożyczkobiorcy deklarują, że obecnie ich działalność przynosi zyski i dla większości z nich zyskowność udało się uzyskać już w pierwszych miesiącach działalności.

Sam proces też był przez pożyczkobiorców oceniony raczej pozytywnie. Problematiczne okazały się zabezpieczenia, w tym ilość wymaganych poręczycieli.

Wykres 3 Ocena procesu przyznawania pożyczki przez pośrednika finansowego na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza "bardzo problematyczne" a 5 "w ogóle bezproblemowe"; wartości średnie



Źródło: Badanie odbiorców pożyczki z Działania 6.4, n=27.

W trakcie wdrażania pożyczki wprowadzano różne opisane wyżej zmiany. Jednak jednej, która mogła być kluczowa zarówno z punktu widzenia zainteresowania instrumentem, jak i testowania rozwiązań na kolejną perspektywę finansową, nie udało się wprowadzić z powodu wybuchu pandemii i konieczności przesunięcia środków na walkę z jej skutkami. W planach było umożliwienie łączenia pożyczki z dotacją. Zasady takiego łączenia udało się wynegocjować z Komisją Europejską. Wnioskodawca miał najpierw otrzymywać bon na około 20 tys. zł, a później mógł finansowanie uzupełnić o pożyczkę. Niestety, nie zdążono wdrożyć tego rozwiązania.

Kolejnym rozwiązaniem, którego nie udało się wdrożyć, były działania szkoleniowo-doradcze, które przewidziano w tym samym Działaniu 6.4 RPO WZ. Mieli je realizować pośrednicy udzielający mikropożyczek. Niestety, na ogłoszony konkurs nie wpłynęła żadna oferta.

Oceniając ten instrument należy stwierdzić, że chociaż była to korzystna oferta, co potwierdzają oceny samych pożyczkobiorców, to potencjał w regionie do skorzystania z niej był stosunkowo niewielki, nawet w rozszerzonej grupie obejmującej osoby młode i pracujące. Konkurencja z poziomu krajowego i dotacje dystrybuowane regionalnie z pewnością utrudniały jego wdrażanie. Plany skierowania kompleksowego wsparcia pożyczkowego na założenie działalności gospodarczej z poziomu krajowego (w perspektywie 2021-2027) wydają się być w tym kontekście adekwatnym rozwiązaniem.

4.3. Dostępność i znaczenie środków zwracanych z instrumentów finansowych poprzednich perspektyw

W ramach danej perspektywy finansowej, środki umożliwiające uruchamianie instrumentów finansowych pochodzić mogą również ze zwrotu środków zaangażowanych w instrumenty finansowe w ramach poprzedniej perspektywy finansowej (poprzednich perspektyw). Możliwości takiego zagospodarowania zasobów finansowych przeznaczonych na instrumenty finansowe wynikają z unijnych regulacji funduszowych, tj.:

- dla perspektywy 2007-2013 na podstawie art. 78 ust 7 rozporządzenia nr 1083/2006⁴³
- dla perspektywy 2014-2020 w oparciu o regulacje zawarte w art. 45 rozporządzenia Rady (WE) nr 1303/2013⁴⁴ oraz

⁴³ Rozporządzenie 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 L210, 31.07.2006.

⁴⁴ 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 1083/2000, Dz. Urz. UE L347, 20.12.2013.

- w ramach odpowiednich regulacji krajowych⁴⁵.

Trzeba przy tym pamiętać o kluczowym wymogu, dotyczącym kierunków ponownego wykorzystywania środków finansowych. Mianowicie, ponowne ich użycie warunkuje konieczność alokowania takich środków w ramach tego samego instrumentu finansowego lub, w następstwie wycofania tych środków z instrumentu finansowego oraz ulokowania ich w ramach innych instrumentów finansowych, jednak zgodnie z rozstrzygnięciami dla danej perspektywy finansowej, w ramach której zostały one pierwotnie ustanowione⁴⁶.

Rozwiązania te (szczególnie dla okresu programowania 2014-2020) dają oczywiście pewien zakres elastyczności w związku z programowaniem wsparcia w oparciu o środki zwrócone.

Opisany powyżej mechanizm oznacza:

- możliwość akumulowania zasobów finansowych pochodzących z instrumentów finansowych,
- tworzenia i wprowadzania na rynek nowych instrumentów finansowych, opartych na środkach zwróconych,
- rewolwing posiadanych środków (środki zwracane cyrkulują, tworząc bazę kapitałową umożliwiającą tworzenie i wprowadzanie na rynek kolejnych instrumentów finansowych).

W województwie zachodniopomorskim, wskazane powyżej zasoby tworzą środki zwrócone z perspektywy programowej 2007-2013, a w przyszłości będą to (zapewne) również środki zwracane z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach perspektywy 2014-2020⁴⁷.

Ważną cechą tworzonych w wyniku zwrotów zasobów, następnie angażowanych w celu kształtowania nowych instrumentów finansowych, jest to, że nie podlegają one reżimowi prawnemu oraz szczególnym zasadom wdrażania, charakterystycznym dla kolejnych edycji wsparcia z Europejskich Funduszy Strukturalnych Inwestycyjnych. Oznacza to, że wyłączny dysponent środków pochodzących ze zwrotów (Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego) ma swobodę, co do stosowania konkretnych rozwiązań dotyczących

⁴⁵ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, tekst. jed. Dz. U. 2020, poz. 818.

⁴⁶ Jeśli chodzi o środki zwracane z instrumentów perspektywy finansowej 2007-2013, to kierunki ich wykorzystania określono jako realizowane na rzecz (1) projektów z zakresu rozwoju obszarów miejskich, (2) małych i średnich przedsiębiorstw oraz (3) efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym. Z kolei, w przypadku perspektywy 2014-2020 mówi się, że wykorzystanie to: (1) w okresie kwalifikowalności – na inwestycje realizowane przy wykorzystaniu tych samych lub podobnych instrumentów, zgodnie z celami szczegółowymi priorytetów inwestycyjnych, (2) po okresie kwalifikowalności – zgodnie z celami programu lub programów, w ramach których instrumenty te ustanowiono.

⁴⁷ Nawiązując do „Strategii inwestycyjna Zachodniopomorskiego Funduszu Rozwoju do 2023 r. „Przewiduje się, iż w dalszych latach, Województwo będzie sukcesywnie przekazywać powracające środki zwrotne pochodzące z RPO WZ 2014-2020 do ZARR z przeznaczeniem na wsparcie obszarów objętych interwencją Funduszu. Dla takiego działania niezbędne jest podjęcie odrębnej decyzji Zarządu Województwa w przedmiotowym zakresie”, Strategia inwestycyjna, str. 11.

ponownego wdrażania takich środków, za pomocą których będą realizowane określone (pierwotne) cele programowe.

Rozwiązaniem strukturalnym, związanym z gromadzeniem i ponownym wykorzystywaniem środków zwracanych z instrumentów finansowych, które zastosowano w województwie zachodniopomorskim, było powierzenie zarządzania „zwrotami” Zachodniopomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. (ZARR), realizowanego w ramach utworzonej w jej strukturze jednostki organizacyjnej (wydziału) pn. Zachodniopomorski Fundusz Rozwoju (ZFR). Jednostkę tę uczyniono odpowiedzialną za zarządzanie środkami zwracanymi z instrumentów finansowych z perspektywy programowej 2007-2013. Podstawę formalnoprawną stanowiła Umowa Powierzenia środków zwróconych, zawarta 1 sierpnia 2017 r. przez Województwo Zachodniopomorskie z ZARR.

W opisany sposób w województwie zachodniopomorskim stworzony został mechanizm gromadzenia i użytkowania środków finansowych, tworzący bazę do zbudowania silnej struktury finansowej, będącej narzędziem akumulacji regionalnych zasobów finansowych oraz mechanizmem ich stosowania, jako instrumentów realizacji celów gospodarczych województwa. Obecnie ZARR-ZFR należy traktować jako jeden z kluczowych podmiotów polityki rozwoju prowadzonej przez samorząd województwa zgodnie z jej priorytetami. W ramach rozwiązań funkcjonalnych, zdecydowano, że zarządzanie środkami finansowymi, polegające na projektowaniu i uruchamianiu nowych instrumentów finansowych (a więc kształtowaniu powszechnie dostępnej i kompleksowej palety produktów finansowych w województwie) będzie wdrażane jako interwencja publiczna służąca realizacji celów gospodarczych, odzwierciedlonych w wojewódzkiej strategii rozwoju⁴⁸ (w wymiarze finansowym strategii), ZFR wskazany został jako podmiot zarządzający środkami zwracanymi, wniesionymi wcześniej przez województwo jako wkład finansowy z RPO WZ na lata 2007-2013⁴⁹ do europejskich Inicjatyw: JESSICA⁵⁰ i JEREMIE.

W rezultacie utworzenia ZFR oraz zawartej Umowy Powierzenia środków zwracanych stworzony został elastyczny mechanizm regionalny, umożliwiający projektowanie i wprowadzanie na rynek nowych instrumentów finansowych, uzupełniających paletę instrumentów wdrażanych w ramach aktualnie realizowanego Regionalnego Programu Operacyjnego. Specjalizacja ZARR-ZFR, wynikająca z koncentracji na formach transferu wsparcia w postaci instrumentów finansowych, jak również bardzo dobra znajomość regionalnego rynku finansowania i operujących na nim pośredników finansowych (ZARR S.A. jest spółką samorządu województwa działającą od 1994 r., której celem jest promocja

⁴⁸ „Pomorze Zachodnie. Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030”, UMWZ, 2019, SRWZ 2030.

⁴⁹ SRWZ 2030, str. 47 i 69.

⁵⁰ JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich. Inicjatywa ta stanowiła instrument inżynierii finansowej, opracowany przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Bank Rozwoju Rady Europy. Wkład finansowy do Inicjatywy JESSICA pochodził z RPO WZ 2007-2013.

regionu, aktywizacja gospodarcza oraz pomoc w rozwoju regionalnego sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw), umożliwia tej jednostce projektowanie i uruchamianie instrumentów finansowych, odpowiednio skonfigurowanych pod potrzeby regionalnego sektora MŚP, jak i sfery pośredników finansowych. Procesy te realizowane są z uwzględnieniem Strategii ZFR⁵¹ oraz, tworzonych w jej ramach i uzgadnianych z Urzędem Marszałkowskim, Rocznych Planów Działania (RPD). W planach tych określone są produkty finansowe planowane przez ZFR do wdrożenia w kolejnym roku⁵². Środki zwracane z Umów zawartych z pośrednikami finansowymi w ramach inicjatywy JESSICA i JEREMIE są na bieżąco angażowane w nowe produkty, zgodnie z założeniami RPD.

Zastosowany w ZARR-ZFR model działania umożliwia nie tylko elastyczne reagowanie na pojawiające się potrzeby ad hoc (przykładem tego typu interwencji może być uruchomienie w 2020 r. pożyczki płynnościowej, będącej instrumentem interwencji służącym przeciwdziałaniu skutkom pandemii COVID-19⁵³), ale przede wszystkim daje sposobność do przemyślanego tworzenia nowych instrumentów finansowych, komplementarnych wobec instrumentów wdrażanych w ramach bieżącej edycji RPO. Przykładem tego rodzaju komplementarności „między-programowej” może być produkt reporenceniowy⁵⁴, nieobecny w ramach palety instrumentów finansowych RPO WZP 2014-2020, ale udostępniony pośrednikom finansowym (funduszom poręczeniowym) w ramach oferty ZFR.

Dzięki istnieniu mechanizmu „re-użycia” środków finansowych, dostępna oferta instrumentów finansowych w regionie staje się bardziej kompleksowa i kompletna, biorąc pod uwagę ewentualne potrzeby regionalnego sektora MŚP. Zatem, dzięki istnieniu ZFR, w województwie stworzony został i jest funkcjonalny mechanizm umożliwiający kształtowanie komplementarnej palety / oferty instrumentów finansowych. Z oczywistych powodów, mechanizm ten powinien (i zapewne będzie) kontynuowany w odniesieniu do środków alokowanych na instrumenty finansowe w ramach RPO WZ 2014-2020, a później także wobec środków zwracanych z instrumentów finansowych nowej perspektywy finansowej UE (FE WZ 2021-2027).

Natomiast, główną trudnością związaną z funkcjonowaniem mechanizmu „re-użycia” jest konieczność koordynacji instrumentów finansowych tworzonych ze środków zwracanych z instrumentami wdrażanymi w ramach aktualnej perspektywy programowej – chodzi tu o maksymalizację komplementarności poszczególnych instrumentów, w taki sposób, aby

⁵¹ „Strategia Inwestycyjna Zachodniopomorskiego Funduszu Rozwoju do 2023 r.”.

⁵² W przypadku każdego z produktów przewidzianych w Planie, opisywane jego charakterystyki oraz sposób wdrażania, obejmujące między innymi: (i) opis produktu, (ii) określenie grupy docelowej, (iii) sposób dystrybucji produktu – w modelu dwu (dystrybucja bezpośrednio przez ZARR/ZFR) lub trójsczeblowym (dystrybucja z wykorzystaniem pośredników finansowych) oraz (iv) indykatory plan realizacji wskaźników wdrażania). Natomiast odrębnie sporządzana jest szczegółowa dokumentacja produktu, obejmująca jego parametry, planowaną alokację, sposób wyboru pośredników finansowych, opłaty i wynagrodzenie z tytułu dystrybucji, zasady sprawozdawczości, limity dotyczące szkodowości i zasady windykacji.

⁵³ ZARR-ZFR pożyczka płynnościowa.

⁵⁴ ZARR-ZFR reporenczenie.

instrumenty wdrażane w ramach RPO nie były narażone na konkurencję instrumentów budowanych w oparciu o środki zwrócone. Zagadnienie to obejmuje także sprawy związane ze stosowaniem modelu trójstopniowego, a więc z wykorzystaniem pośredników do dystrybucji instrumentów finansowych – instrumenty muszą być tak konstruowane, aby nie występowała pośród nich oferta zdecydowanie preferowana przez potencjalnych pośredników finansowych (w konsekwencji takiej sytuacji pojawia się ryzyko braku zainteresowania rozprowadzaniem pewnych instrumentów⁵⁵).

W dwóch kolejnych tabelach przedstawiono informacje, obrazujące proces akumulacji i zarządzania środkami zwracanymi z instrumentów finansowych RPO WZ 2007-2013.

Tabela 5. Instrumenty finansowe zarządzane przez ZARR-ZFR

	Umowy przejęte w ramach powierzenia od Menadżera Funduszu Powierniczego	Nowe umowy zawarte w ramach zarządzania środkami powierzonymi	Razem
Liczba umów z pośrednikami finansowymi*	75	23	98
• reporęczenie	21	8**	29
• poręczenie portfelowe	4	0	4
• linia finansowa	0	7	7
• pożyczka	47	8	55
• Inicjatywa JESSICA	2	0	2
• produkt kapitałowy	1	0	1
Liczba umów z odbiorcami ostatecznymi*	6 264	865	7 129
• reporęczenie***	2553	502	3055
• poręczenie portfelowe***	466	0	466
• linia finansowa	0	117	117
• pożyczka	3 198	133	3 331
• Inicjatywa JESSICA	21	0	21
• pożyczki ZFR (model dwustopniowy)	0	113	113
• produkt kapitałowy	26	0	26
Wartość umów z odbiorcami ostatecznymi (w mln zł)	1 421,6	318,9	1 740,4
• reporęczenie****	677,5	218,2	895,7
• poręczenie portfelowe****	30,1	0,0	30,1
• linia finansowa	0,0	61,1	61,1

⁵⁵ W przypadku województwa zachodniopomorskiego, czynnikiem, który w pewien sposób (jednak zapewne nie całkowicie) ogranicza to ryzyko, jest możliwość (i istniejące w tym zakresie doświadczenia) dystrybucji instrumentów bezpośrednio przez ZARR-ZFR.

• pożyczka	511,9	18,1	530,0
• Inicjatywa JESSICA	171,9	0,0	171,9
• pożyczki ZFR (model dwustopniowy)	0 zł	21,5	21,5
• produkt kapitałowy	30,1	0,0	30,1

* Zarówno w modelu dwustopniowym (produkty realizowane samodzielnie przez ZARR-ZFR), jak i trójstopniowym (produkty dystrybuowane przy wykorzystaniu pośredników finansowych).

** Umowy z czterema pośrednikami.

*** Liczba zabezpieczonych instrumentem pożyczek.

**** Wartość pożyczek zabezpieczonych instrumentem „poręczeniowym”.

Źródło: wewnętrzne dane sprawozdawcze UMWZ, na koniec 2020 r.

Tabela 6. Instrumenty finansowe zarządzane przez ZARR-ZFR (inwestycje w latach)

	2010-2016	2017	2018	2019	2020	Razem
Liczba umów z odbiorcami ostatecznymi*	5 689	552	34	264	590	7 129
• reporeczenie**	2 287	265	16	233	254	3055
• poręczenie portfelowe**	466	0	0	0	0	466
• linia finansowa	0	0	0	27	90	117
• pożyczka	2 906	276	16	0	133	3 331
• Inicjatywa JESSICA	18	3	0	0	0	21
• pożyczki ZFR (model II-stopniowy)	0	0	0	0	113	113
• produkt kapitałowy	12***	8	2	4	0	26
Wartość umów z odbiorcami ostatecznymi (w mln zł)	1 093,2	249,6	85,1	143,6	168,9	1 740,4
• reporeczenie****	551,4	125,6	11,6	122,8	84,3	895,7
• poręczenie portfelowe****	30,1	0,0	0,0	0,0	0,0	30,1
• linia finansowa	0,0	0,0	0,0	16,1	45,0	61,1
• pożyczka	347,8	93,0	71,1	0,0	18,1	530,0
• Inicjatywa JESSICA	151,2	20,7	0,0	0,0	0,0	171,9
• pożyczki ZFR (model II-stopniowy)	0,0	0,0	0,0	0,0	21,5	21,5
• produkt kapitałowy	12,7	10,3	2,4	4,7	0,0	30,1

* Zarówno w modelu dwustopniowym (produkty realizowane samodzielnie przez ZARR-ZFR), jak i trójstopniowym (produkty dystrybuowane przy wykorzystaniu pośredników finansowych).

** Liczba zabezpieczonych instrumentem pożyczek.

*** wszystkie umowy inwestycyjne zawarte w 2016 r.

**** Wartość pożyczek zabezpieczonych instrumentem „poręczeniowym”.

Źródło: wewnętrzne dane sprawozdawcze UMWZ, na koniec 2020 r.

Zaprezentowane powyżej dane przedstawiają zachodzący proces re-użycia środków finansowych, będących w zarządzaniu ZARR-ZFR. Trzeba przy tym dodać, że pierwotna

wartość wkładu wniesionego w ramach RPO WZ 2007-2013 do instrumentów finansowych (w tym środki zaangażowane w umowy z pośrednikami finansowymi) wynosiła ok. 428,7 mln zł i to ona, w ramach środków wolnych (sukcesywnie uwalnianych) podlega reinwestowaniu⁵⁶.

Jak wskazują dane zaprezentowane w Tabeli 5, po zawarciu Umowy Powierzenia, dzięki środkom zainwestowanym przez ZARR-ZFR ostateczni odbiorcy otrzymali wsparcie w formie instrumentów finansowych o wartości blisko 319 mln zł.

Bazując na środkach zarządzanych przez ZFR, tj. obecnie pochodzących ze zwrotów dokonywanych z uruchomionych instrumentów finansowych, zdolność do finansowania produktów przez ZARR-ZFR w przybliżeniu oszacować można w granicach ok. 40-60 mln zł rocznie (np. w kolejnym – 2022 r.; i najprawdopodobniej na podobnym poziomie w następnych latach). Zakładamy, że z czasem zdolność ZARR-ZFR będzie wzrastać, co następować będzie rezultacie akumulacji środków zwracanych z instrumentów finansowych wdrożonych w ramach RPO WZ 2014-2020 (mowa jest tu jednak o perspektywie co najmniej kilkuletniej, ponadto, oczywiście dodatkowa akumulacja warunkowana jest decyzją o przekazaniu ZARR-ZFR nowych środków w zarządzanie).

Podsumowując, uprawnione jest stanowisko, że już obecnie ZARR-ZFR stanowi pewne źródło finansowania celów rozwojowych województwa zachodniopomorskiego. Niewątpliwą zaletą tego źródła jest to, że jest ono skonstruowane w sposób umożliwiający nie tylko akumulowanie środków, ale także elastyczne projektowanie i wdrażanie instrumentów finansowych, uzupełniających architekturę takich instrumentów, realizowanych w ramach RPO WZ 2014-2020, a w przyszłości instrumentów finansowanych wdrażanych w oparciu o środki pochodzące z nowej perspektywy programowej (2021-2027).

Istniejący w województwie zachodniopomorskim mechanizm akumulacji i „re-użycia” środków finansowych umożliwia skupienie interwencji nowego RPO, w części, w której będzie ona realizowana w formie instrumentów finansowych, na wybranych obszarach, a więc bez konieczności uwzględniania instrumentów finansowych jako form transferu wsparcia wszędzie tam, gdzie ich stosowanie oceniane jest jako uzasadnione. Innymi słowy, pewne potencjalne dziedziny stosowania instrumentów finansowych mogą być pozostawione interwencji realizowanej w oparciu o środki zwracane. Jak wspomniano wcześniej, niewątpliwą zaletą takiego systemu uzupełniających się instrumentów jest także to, że produkty finansowania tworzone w oparciu o środki zwrócone nie podlegają rygorom i specyficznym zasadom stosowania wsparcia w oparciu o finansowanie pochodzące z funduszy strukturalnych UE. W zakresie wykorzystywania środków zwróconych istnieje zdecydowanie większa elastyczność tworzenia nowych instrumentów finansowych. Ostatecznie, jest z pożytkiem dla kompleksowości i kompletności oferty instrumentów finansowych w regionie, a także pozwala koncentrować wsparcie w formie instrumentów

⁵⁶ „Strategia Inwestycyjna Zachodniopomorskiego Funduszu Rozwoju do 2023 r.”, str. 11.

finansowych w ramach bieżącego RPO na wybranych, ale niekoniecznie wszystkich dziedzinach, w których instrumenty takie są zasadne.

4.4. Podsumowanie i wnioski dla perspektywy 2021-2027

Doświadczenia województwa zachodniopomorskiego we wdrażaniu instrumentów finansowych z poprzednich okresów programowania są stosunkowo bogate, choć – w porównaniu do części innych regionów – pewnym ograniczeniem był brak wdrażania jakichkolwiek instrumentów finansowych w ramach dotychczasowego Celu Tematycznego 4. Można zaś zakładać, że to właśnie instrumenty w sferze ochrony klimatu i efektywności energetycznej będą odgrywać bardzo ważną rolę w okresie 2021-2027.

Fakt ten może mieć znaczenie zarówno z punktu widzenia pośredników finansowych, jak i ostatecznych odbiorców. W przypadku tych pierwszych brak doświadczeń w tej sferze może się przekładać na ich obawę w pełnieniu roli pośrednika finansowego w tej sferze i (ostatecznie) brak chęci uczestnictwa w odpowiednich przetargach.

W drugiej sferze (ostateczni odbiorcy) problem ten ma nieco mniejsze znaczenie, instrumenty zwrotne (lub powiązane ze zwrotnymi) w tej sferze nie powinny być im obce, były one od wielu lat oferowane ze środków krajowych w postaci na przykład premii termomodernizacyjnej lub też pożyczek oferowanych przez narodowy i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Poza tą kwestią, doświadczenia z wdrażania IF są jednak bardzo pozytywne, warto podkreślić generalnie dobre doświadczenia z „podproduktami” w ramach poszczególnych instrumentów finansowych, teoretycznie w okresie 2021-2027 można będzie w podobny sposób wdrażać instrumenty z elementem bezzwrotnym, jak na przykład pożyczka dla firm ze Specjalnej Strefy Włączenia z określonym udziałem wsparcia bezzwrotnego.

Doświadczenia związane z dotychczasową realizacją instrumentu kapitałowego („wejść kapitałowych”), finansowanego w ramach Działania 1.17 są w przeważającej mierze pozytywne, aczkolwiek skala tego instrumentu jest niewielka – obecnie wciąż trudno jest więc mówić, że jego funkcjonowanie spowodowało jakąś szczególną zmianę w sferze wsparcia finansowego, którą traktować można by jako zmianę jakościową. Fundusz zarządzany jest zgodnie ze standardami, co jest wynikiem zaangażowania renomowanego i doświadczonego pośrednika finansowego (zespołu zarządzającego). Wiele jednak wskazuje na to, że instrument ten został skapitalizowany na zbyt niskim poziomie albo wyznaczono dla niego zbyt wysoki wskaźnik docelowej liczby jednostkowych wejść kapitałowych. Realia ekonomiczne rynku i procesów inwestycyjnych wymagają większych w rozmiarach wejść kapitałowych, niż oczekiwano tego pierwotnie, szczególnie jeśli fundusz ma koncentrować inwestycje nie tylko na rundzie załączkowej, ale także startowej. Zatem, podejmując ewentualne decyzje o kontynuacji tego instrumentu (ustanowienia jego kolejnej edycji), w przyszłości wystarczające byłoby, aby instrument tego typu zapewniał dużą elastyczność inwestycyjną, opartą na kryterium potencjału w zakresie skalowalności finansowanego

przedsięwzięcia (decyzje w tym zakresie – zgodnie ze standardami sztuki inwestycyjnej – powinny leżeć w sferze zespołu zarządzającego i komitetu inwestycyjnego). W sumie jednak, stoimy na stanowisku, że tworzenie / rozwijanie tego rodzaju „butikowego” instrumentu w województwie zachodniopomorskim może nie być do końca uzasadnione (z uwagi na niepewność co do możliwości znalezienia pośrednika finansowego, także z uwagi na generalnie wysokie koszty realizacji instrumentu). Instrument taki w interesujący sposób uzupełniałby architekturę wsparcia w regionie, ale – w świetle planowanego w szerokiej skali wsparcia instrumentów kapitałowych ze szczebla centralnego (w ramach programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki) – nie wydaje się, aby tego rodzaju uzasadnienie było wystarczające.

Jeżeli chodzi o instrument mikropożyczki na rozpoczynanie działalności gospodarczej, to zasadniczym problemem we wdrażaniu tego instrumentu była konkurencja ze szczebla krajowego, a także (w pierwszym okresie wdrażania) wąskie i niezbyt trafnie zdefiniowane grupy docelowe. W kolejnym okresie nie proponujemy już raczej stosowania tego instrumentu, planuje się jego oferowanie tylko ze szczebla krajowego, co uznajemy za trafne rozwiązanie.

Jako bardzo ważny (i oczywisty dla wszystkich osób zajmujących się tą tematyką) czynnik należy wskazać (czemu poświęcamy dalej oddzielny rozdział) dostępność i skłonność do wdrażania IF przez odpowiednio przygotowanych pośredników finansowych. Stąd też jako bardzo ważne należy uznać wszelkie uproszczenia w sferze wdrażania instrumentów finansowych, to one mogą mieć kluczowe znaczenie w utrzymaniu, a może nawet zwiększeniu zainteresowania wdrażaniem IF. Alternatywnie wszelkie dodatkowe obowiązki mogą prowadzić do zmniejszonego zainteresowania i problemów z wdrażaniem IF.

5. Analiza potrzeb inwestycyjnych i luki finansowej

5.1. Luka finansowa w sektorze MŚP

Oszacowanie potrzeb inwestycyjnych i luki finansowej w sektorze MŚP na potrzeby niniejszego badania zostało dokonane na podstawie ogólnodostępnych danych statystycznych oraz danych z ankiety CATI przeprowadzonych na próbie 900 firm z woj. zachodniopomorskiego. Przyjęta metodologia bazuje na metodologii z raportu przygotowanego przez Ipopema i Epsec na zlecenie MFiPR⁵⁷, została ona jednak istotnie zmodyfikowana w celu uzyskania rezultatów bardziej wiarygodnych i w większym stopniu uwzględniających specyfikę województwa zachodniopomorskiego.

Podobnie jak w przypadku wspomnianego raportu, do grona firm znajdujących się w luce finansowej zaliczyliśmy przede wszystkim podmioty, które ubiegały się o finansowanie zewnętrzne (np. kredyt, pożyczkę, leasing) w instytucjach finansowych, ale ich wnioski zostały odrzucone. Jest to tzw. luka nieprzyznanego finansowania zewnętrznego.

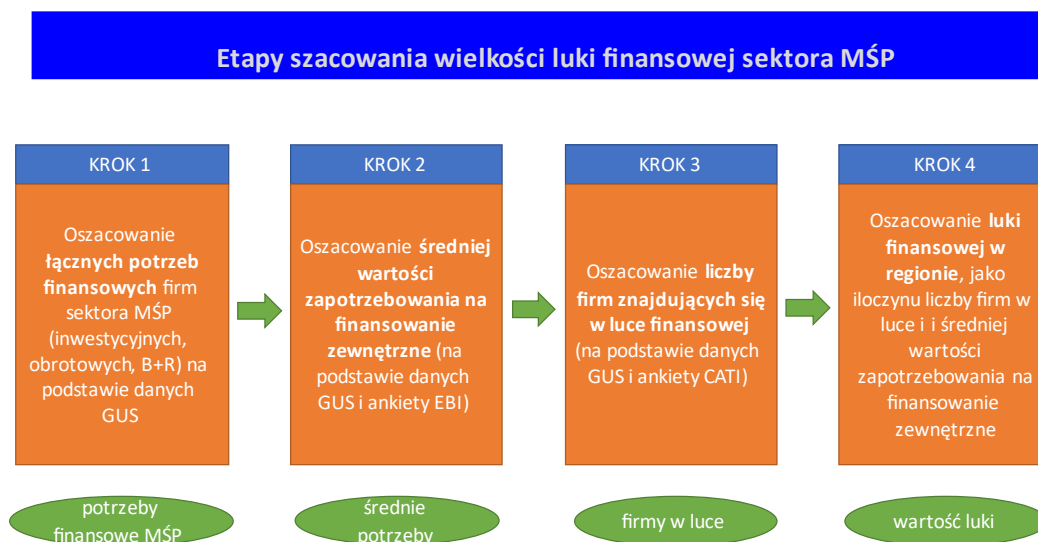
Uzupełniając, oszacowaliśmy także lukę braku aplikowania o środki zewnętrzne. Zaliczyliśmy do niej firmy, które zrezygnowały z ubiegania się o finansowanie zewnętrzne, z powodu przekonania, że nie mają szans na jego uzyskanie (np. z powodu braku zdolności kredytowej, braku odpowiednich zabezpieczeń).

Oszacowanie luki finansowej zostało podzielone na kilka etapów, tak by zapewnić maksymalną transparentność przyjętej metodologii oraz umożliwić porównanie przyjętych założeń i otrzymanych wyników z innymi badaniami, a także umożliwić łatwą aktualizację wyników badania. Kwestia ta ma fundamentalne znaczenie, gdyż szacunki luki finansowej są silnie wrażliwe na przyjęte założenia.

- W pierwszym kroku oszacowaliśmy łączną wartość potrzeb finansowych przedsiębiorstw sektora MŚP związanych z realizacją inwestycji
- Następnie oszacowaliśmy średnią wartość zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne, w zależności od wielkości firmy.
- W kolejnym kroku oszacowaliśmy liczbę firm znajdujących się w luce finansowej w regionie.
- Ostatecznie, otrzymaliśmy oszacowanie luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego, a uzupełniając również lukę braku aplikowania o środki.

⁵⁷ Ipopema, Epsec, Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem, Warszawa 2020

Schemat 1. Etapy szacowania luki finansowej



Źródło: Opracowanie własne.

Krok 1. Oszacowanie łącznych potrzeb finansowych firm sektora MŚP związanych z realizacją inwestycji

Na początku, bazując na metodologii Ipopemy i Epsec, obliczyliśmy łączne potrzeby finansowe przedsiębiorstw sektora MŚP związane z realizacją inwestycji. Potrzeby te stanowią sumę łącznych nakładów na rzeczowe aktywa trwałe (nakłady inwestycyjne, uzupełnione o wydatki na używane środki trwałe), dodatkowe nakłady na kapitał obrotowy związany z większą produkcją w wyniku realizacji inwestycji, a także nakłady na działalność badawczo-rozwojową.

Wg danych GUS za 2019 r.⁵⁸, łączne nakłady firm sektora MŚP z woj. zachodniopomorskiego na rzeczowe aktywa trwałe wyniosły 4,3 mld zł. Dane za rok 2020 nie są jeszcze dostępne, założyliśmy jednak ich spadek proporcjonalny do spadku nakładów brutto na środki trwałe w całej gospodarce, tj. o 8,4% r/r. Łączne potrzeby inwestycyjne firm sektora MŚP w 2020 r. szacujemy zatem na 3,9 mld zł (mikro – 2 mld zł, małe – 0,6 mld zł, średnie – 1,3 mld zł).

Zapotrzebowanie na kapitał obrotowy uzupełniający nakłady inwestycyjne przyjęliśmy za raportem Ipopema i Epsec na poziomie 2/3 wartości nakładów inwestycyjnych. Daje to łączną kwotę 2,6 mld zł. Z kolei nakłady na działalność B+R przyjęto zgodnie z raportem Ipopema na poziomie 228 mln zł w 2020 r.

⁵⁸ GUS, Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2019 r., Warszawa 2021

Łączne potrzeby finansowe firm sektora MŚP związane z realizacją inwestycji (wraz z uzupełniającym finansowaniem obrotowym i pracami B+R) oszacowaliśmy na poziomie 6,8 mld zł. Przy czym jest to oszacowanie zapotrzebowania firm na finansowanie inwestycji, które doszły do skutku, gdyż podstawą są tutaj dane GUS o wartości zrealizowanych inwestycji sektora MŚP. Wartości te nie uwzględniają z definicji inwestycji, które z różnych względów nie doszły do skutku, m.in. wskutek braku dostępu do kapitału zewnętrznego.

Tabela 7. Łączne potrzeby finansowe firm sektora MŚP związane z realizacją inwestycji w 2020 r. (tys. zł)

	Mikro	Małe	Średnie	MŚP
Potrzeby inwestycyjne	2 008 622	598 276	1 347 268	3 954 167
Potrzeby obrotowe (uzupełniające)	1 339 081	398 851	898 179	2 636 111
Potrzeby badawczo-rozwojowe	18 881	64 879	144 220	227 980
Łącznie potrzeby finansowe	3 366 584	1 062 006	2 389 667	6 818 258

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, KE, oraz raportu Ipopema i Epsec

Krok 2. Oszacowanie średniej wartości zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne.

Na kolejnym etapie oszacowaliśmy przeciętne zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne firm znajdujących się w luce finansowej. Przy czym niestety nie dysponujemy danymi z sektora bankowego o przeciętnej wartości wnioskowanych kredytów przez firmy, którym odmówiono jego przyznania. Z tego względu, szacunek ten musi opierać się na pewnym przybliżeniu.

Jako podstawową metodę oszacowania średniego zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne przyjęliśmy metodę opartą na badaniu Ipopema i Epsec, wykorzystującą wartość nakładów jednostkowych związanych z realizacją inwestycji w przeliczeniu na 1 przedsiębiorstwo. Uzupełniając, prezentujemy również szacunek zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne, bazujący na wynikach przeprowadzonej ankiety CATI.

Ogółem, wg danych GUS, w 2019 r. w województwie zachodniopomorskim działało 100 399 firm należących do sektora MŚP. Przyjmując średnią dynamikę zmiany liczby firm obserwowaną w latach 2017-2019 (mikro +0,3%, małe -6,3%, średnie -4,1%), szacujemy liczbę firm MŚP w 2020 r. na 100 575. Wyniki ankiety CATI wskazują, że inwestycje realizowało w tym okresie 19% firm (mikro – 18%, małych – 39%, średnich – 44%). W przeliczeniu na całą populację firm sektora MŚP w regionie, oznacza to, że inwestycje realizowało ok. 18,9 tys. przedsiębiorstw.

Tabela 8. Szacowana liczba przedsiębiorstw MŚP realizujących inwestycje w 2020 r.

	Mikro	Małe	Średnie	MŚP
Liczba aktywnych przedsiębiorstw (GUS)	98 327	1 718	530	100 575
% firm realizujących inwestycje (CATI)	18%	39%	44%	19%
Liczba firm realizujących inwestycje	18 002	673	235	18 943

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CATI, GUS, oraz raportu Ipopema i Epsec

Wartość potrzeb finansowych (nakładów jednostkowych) przypadających na 1 przedsiębiorstwo jest silnie zależne od wielkości firmy i wynosi od 187 tys. zł w przypadku mikroprzedsiębiorstw do 10,1 mln zł dla firm średnich. Przyjmując, że zapotrzebowanie to jest takie samo dla firm korzystających jedynie ze środków własnych i firm ubiegających się o współfinansowanie ze środków zewnętrznych, oraz przyjmując wówczas 30% wkład własny przy finansowaniu zewnętrznym, **otrzymano średnie zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne w wysokości 131 tys. zł dla firm mikro, 1,1 mln zł dla małych firm i 7,1 mln zł dla firm średnich.**

Alternatywny szacunek średniego zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne opiera się wyłącznie na wynikach przeprowadzonej ankiety CATI. Łączna przeciętna wartość środków zewnętrznych, o które ubiegały się firmy MŚP z woj. zachodniopomorskiego w ciągu ostatnich 12 miesięcy, wyniosła odpowiednio 190 tys. zł (mikrofirmy), 964 tys. zł (małe) i 1,8 mln zł (średnie). Wyniki obu oszacowań są więc generalnie zbliżone, jedynie w przypadku firm średnich średnie zapotrzebowanie zgłaszane przez respondentów ankiety CATI jest wyraźnie mniejsze niż szacunek oparty na danych GUS.

Tabela 9. Średnia wartość rocznych potrzeb finansowych w przeliczeniu na 1 przedsiębiorstwo realizujące inwestycje w 2020 r. (tys. zł)

	Mikro	Małe	Średnie
Wartość potrzeb finansowych MŚP w przeliczeniu na 1 firmę realizującą inwestycję (tys. zł) (GUS+CATI)	187	1 579	10 155
Szacowane średnie zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne (tys. zł) (GUS+CATI)	131	1 105	7 109
Alternatywny szacunek zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne (tys. zł) (CATI)	190	964	1 845

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CATI, GUS, oraz raportu Ipopema i Epsec

Krok 3. Oszacowanie liczby firm znajdujących się w luce finansowej

W kolejnym kroku oszacowaliśmy liczbę firm, które znajdują się w luce finansowej.

Z wyników przeprowadzonej ankiety CATI wynika, że łącznie w woj. zachodniopomorskim o finansowanie zewnętrzne zaplanowanych inwestycji ubiegało się 10% firm sektora MŚP. Aż 28% z nich (czyli 2,8% wszystkich firm sektora MŚP) spotkała się jednak z odmową przyznania wnioskowanego finansowania zewnętrznego (kredytu, pożyczki lub leasingu). W przeliczeniu na liczbę wszystkich firm w regionie oznacza to, że w luce nieprzyznanego finansowania zewnętrznego znalazło się w 2020 r. ok. 2800 przedsiębiorstw.

Część firm, mimo potrzeby wykorzystania finansowania zewnętrznego do realizacji zaplanowanych inwestycji, nie ubiegała się o jego uzyskanie z powodu przekonania o braku możliwości jego uzyskania. Głównym powodem takiego przekonania była niska zdolność kredytowa, zbyt krótki czas istnienia firmy a także brak wystarczających zabezpieczeń. Ogółem, takie firmy stanowiły 2,3% wszystkich przedsiębiorstw MŚP w regionie, co przekłada się na 2330 firm. Można je zaliczyć do tzw. luki braku aplikowania o środki zewnętrzne. Warto również zauważyć, że ok. 3200 kolejnych firm nie aplikowało o środki z powodu niekorzystnych warunków (zbyt wysokie oprocentowanie, prowizje). Również takie przedsiębiorstwa, mimo że formalnie nie są wykluczone z możliwości uzyskania środków komercyjnych, nie znalazły oferty na satysfakcjonującej ich poziomie, umożliwiającej realizację inwestycji przy odpowiedniej stopie zwrotu. Stanowią one więc grupę, do której również można kierować ofertę instrumentów finansowych, jeśli ich oprocentowanie będzie niższe niż dostępne na rynku finansowym.

Tabela 10. Struktura firm MŚP ubiegających i nieubiegających się o uzyskanie finansowania zewnętrznego w 2020 r.

	Mikro	Małe	Średnie	MŚP
% firm, które ubiegały się o finansowanie zewnętrzne - skutecznie	6,9%	19,2%	20,1%	7,2%
% firm, które ubiegały się o finansowanie zewnętrzne - nieskutecznie	2,8%	4,0%	3,3%	2,8%
% firm, które nie ubiegały się z powodu przekonania o braku możliwości jego uzyskania	2,3%	1,0%	4,0%	2,3%
% firm, które nie ubiegały się z powodu niekorzystnych warunków	3,2%	3,9%	2,0%	3,2%
% firm, które nie ubiegały się z braku potrzeby / innych powodów	22,6%	31,5%	33,4%	22,9%
% firm, które nie planowały inwestycji	62,2%	40,5%	37,3%	61,7%
Szacunkowa liczba firm, którym odmówiono przyznania finansowania zewnętrznego	2 713	69	17	2 800
Szacunkowa liczba firm, które nie ubiegały się o środki zewnętrzne z powodu przekonania o braku możliwości jego uzyskania	2 292	17	21	2 330

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CATI, GUS, oraz raportu Ipopema i Epsec.

Krok 4. Oszacowanie wielkości luki finansowej

W ostatnim kroku oszacowano wartość luki finansowej sektora MŚP w woj. zachodniopomorskim. Stanowi ona iloczyn liczby firm pozostających w luce finansowej (w ramach danej kategorii wielkości firmy) oraz oszacowanego przeciętnego zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne (kredyt, pożyczkę lub leasing).

Ogółem, oszacowana luka nieprzyznanego finansowania zewnętrznego wyniosła w 2020 r. 555,6 mln zł. Zdecydowana większość wartości luki przypada na mikroprzedsiębiorstwa, które częściej mają problemy z uzyskaniem finansowania komercyjnego. Relatywnie wysoka wartość luki średnich firm wynika z wysokiej wartości oszacowanego przeciętnego zapotrzebowania na środki zewnętrzne (ponad 7 mln zł); przy ograniczeniu maksymalnej kwoty do zazwyczaj oferowanych instrumentów finansowanych ze środków UE (max 1 mln zł) luka średnich firm jest relatywnie niewielka.

Oszacowana dodatkowo luka braku aplikowania o środki (z powodu przekonania o braku możliwości ich uzyskania) wyniosła 468,5 mln zł. Również w tym wypadku dominujący udział stanowią mikroprzedsiębiorstwa. Najmniejsze firmy często nawet nie aplikują o uzyskanie środków zewnętrznych z powodu świadomości niespełnienia wymagań banków.

Tabela 11. Oszacowanie wielkości luki finansowej w sektorze MŚP w 2020 r. (tys. zł)

	Mikro	Małe	Średnie	MŚP
Wartość luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego	355 209	76 269	124 173	555 651
Wartość luki braku aplikowania o środki	300 059	18 454	149 962	468 475

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CATI, GUS, oraz raportu Ipopema i Epsec.

5.2. Luka finansowa w sektorze mieszkaniowym

Oszacowanie potrzeb inwestycyjnych w obszarze termomodernizacji budynków mieszkalnych wielorodzinnych zostało przeprowadzone w oparciu o metodologię zastosowaną w badaniu zrealizowanym przez Ipopema i Epsec na zlecenie MFiPR.⁵⁹ W celu uzyskania jak najbardziej wiarygodnych wyników, poszczególne parametry wykorzystane w tym badaniu zostały zaktualizowane przy wykorzystaniu najnowszych dostępnych w statystyce publicznej danych. Dodatkowo, dokonano również dezagregacji szacunku ogólnokrajowego na poziom województw. Jednocześnie, ponieważ badanie to nie zawiera danych na poziomie województw, a jedynie dane ogólnokrajowe, w celu uzyskania oszacowania dla woj. zachodniopomorskiego wykorzystano wyniki ankiety CATI

⁵⁹ Ipopema, Epsec, „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem”, badanie na zlecenie MFiPR, Warszawa 2020.

przeprowadzonej na próbie spółdzielni mieszkaniowych i zarządców wspólnot mieszkaniowych w regionie (razem 50 podmiotów)⁶⁰.

Ogółem, wg raportu GUS (na którym opiera się metodologia wykorzystana w badaniu Ipopema i Epsec, w Polsce znajduje się ok 535 tys. budynków mieszkalnych wielorodzinnych⁶¹. Na podstawie danych GUS o zasobach mieszkaniowych szacujemy, że ok. 5,9% tych budynków znajduje się w województwie zachodniopomorskim, co przekłada się na 31,4 tys. budynków.

Z raportu GUS wynika, że wg stanu na koniec 2016 r., ok. 40% wszystkich budynków wielorodzinnych w Polsce wymagało termomodernizacji. Przy czym, w przypadku 9,4% budynków, inwestycje termomodernizacyjne były zaplanowane na lata 2017 – 2020. Przyjmując założenie, że plany te zostały w całości zrealizowane, na początku 2021 r. termomodernizacji wymaga wciąż 29,9% budynków wielorodzinnych. Jeśli odsetek ten jest taki sam dla woj. zachodniopomorskiego, można szacować, że w całym regionie liczba budynków z potencjałem termomodernizacyjnym wynosi ok. 9,4 tys.

Jako alternatywne źródło informacji, do oszacowania odsetka budynków wymagających termomodernizacji w woj. zachodniopomorskim wykorzystaliśmy wyniki ankiety CATI. Wskazują one, że termomodernizacji wymaga wciąż 24,5% wszystkich budynków wielorodzinnych zarządzanych przez spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe⁶². Odsetek ten jest więc bardzo zbliżony do wskaźnika otrzymanego w badaniu GUS dla całego kraju.

Z danych BGK wynika, że przeciętny koszt termomodernizacji budynku wielorodzinnego wynosił w I kwartale 2018 r. 351 tys. zł. Uwzględniając wzrost cen w okresie 2018 – 2020 (w oparciu o wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej) szacujemy, że średni koszt działań termomodernizacyjnych dla jednego budynku wynosił na koniec 2020 r. 383 tys. zł. **W rezultacie, łączne potrzeby w zakresie termomodernizacji budynków mieszkalnych wielorodzinnych w woj. zachodniopomorskim można szacować w przedziale od 3 do 3,6 mld zł, w zależności od przyjętego źródła danych (GUS / CATI).**

Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z przyjętą aktualnie linią demarkacyjną, wsparcie na poziomie regionalnym ma obejmować przede wszystkim wspólnoty mieszkaniowe (a także budynki komunalne i TBSy), a budynki należące do spółdzielni mieszkaniowych (a także budynki należące do Skarbu Państwa) mają być wspierane na poziomie krajowym⁶³. Z tego

⁶⁰ Razem próba objęła 15 spółdzielni mieszkaniowych i 35 zarządców wspólnot mieszkaniowych. Podmioty te zarządzają 2154 budynkami wielorodzinnymi, co stanowi ok. 12,9% wszystkich budynków wielorodzinnych w regionie.

⁶¹ GUS, Opracowanie metodologii i przeprowadzenie badania skali działań termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych wielomieszkaniowych w celu poprawy ich energochłonności oraz ocena potrzeb i planowanych działań w tym kierunku, Warszawa 2018 r.

⁶² W badaniu nie uwzględnialiśmy innych właścicieli budynków wielorodzinnych, ale wspólnoty i spółdzielnie odpowiadają łącznie za 81% wszystkich mieszkań w regionie (spółdzielnie – 28%, wspólnoty – 53%).

⁶³ Linia demarkacyjna. Podział interwencji i zasad wdrażania krajowych i regionalnych programów operacyjnych w perspektywie finansowej na lata 2021-2027

względu, istotne jest oszacowanie potrzeb inwestycyjnych wspólnot mieszkaniowych. Szacujemy, że w regionie jest łącznie 16,7 tys. budynków wielorodzinnych zarządzanych przez wspólnoty mieszkaniowe⁶⁴.

Wyniki ankiety CATI wskazują, że średnio 18,1% spośród budynków administrowanych przez zarządców wspólnot mieszkaniowych wymaga termomodernizacji. W przeliczeniu na wartości nominalne oznacza to, że ok. 3 tys. budynków należących do wspólnot mieszkaniowych ma potencjał termomodernizacyjny. **Łączne potrzeby inwestycyjne w obszarze termomodernizacji budynków mieszkalnych zarządzanych przez wspólnoty mieszkaniowe można więc szacować na 1,16 mld zł.**

Tabela 12. Oszacowanie całkowitych potrzeb inwestycyjnych dotyczących termomodernizacji budynków wielorodzinnych w woj. zachodniopomorskim (wg stanu na koniec 2020 r.).

	Polska	Zachodniopomorskie (razem)	Zachodniopomorskie (wspólnoty)
Szacunkowa liczba budynków wielorodzinnych [szt.]	535 100	31 431	16 694
Udział budynków z potencjałem termomodernizacyjnym	29,90%	29,9% (GUS) 24,5% (CATI)	18,1% (CATI)
Liczba budynków z potencjałem termomodernizacyjnym (potrzeby inwestycyjne) [szt.]	159 995	9 398 (GUS) 7 707 (CATI)	3 014 (CATI)
Średni koszt działań termomodernizacyjnych I poł 2018 [PLN]	351 000	351 000	351 000
Wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej II-IV kw 2018	102,80%	102,80%	102,80%
Wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej 2019	103,50%	103,50%	103,50%
Wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej 2020	102,60%	102,60%	102,60%
Średni koszt działań termomodernizacyjnych 2020 [PLN]	383 167	383 167	383 167
Łączne potrzeby inwestycyjne na termomodernizację, wg stanu na koniec 2020 [mln PLN]	61 305	3 601 (GUS) 2 953 (CATI)	1 155 (CATI)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety CATI spółdzielni i zarządców wspólnot mieszkaniowych (n=50), danych BDL GUS, badania Ipopema oraz badania GUS: Opracowanie metodologii i przeprowadzenie badania skali działań termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych wielomieszkaniowych w celu poprawy ich energochłonności oraz ocena potrzeb i planowanych działań w tym kierunku, Warszawa 2018 r.

5.3. Luka finansowa wśród JST

Analiza luki finansowej wśród jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego została przeprowadzona w kilku wymiarach. W pierwszej kolejności

⁶⁴ Przyjmując ich udział w całkowitej liczbie budynków wielorodzinnych na poziomie 53% - taki jest odsetek mieszkań zarządzanych przez wspólnoty wśród wszystkich mieszkań w regionie. Za: BDL GUS.

oszacowaliśmy lukę w obszarze rewitalizacji, łącząc analizy przygotowane na potrzeby raportu przygotowanego przez Ipopema i Epsec z wynikami badania CAWI JST zrealizowanego na potrzeby analizy oceny ex ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2021-2027.

W dalszej kolejności oszacowaliśmy lukę w pozostałych obszarach wyróżnionych w ankiecie dla jednostek samorządu terytorialnego, wyłączając z tych obliczeń rewitalizację. Analizy luki finansowej bazują na wartości niezrealizowanych inwestycji z powodu braku finansowania.

Kolejnym krokiem było oszacowanie zapotrzebowania na finansowanie, w tym finansowanie dłużne, dla wszystkich obszarów działalności samorządów, wyróżnionych w badaniu. Tym razem oparliśmy się na planach inwestycyjnych samorządów i ich skłonności do sfinansowania ich z wykorzystaniem preferencyjnych instrumentów finansowych.

W końcowym etapie analizę uzupełniliśmy o ocenę poziomu zadłużenia samorządów, badając wykorzystanie limitów zobowiązań wynikających z Ustawy o finansach publicznych. Dane do opracowania pochodziły z baz Ministerstwa Finansów, które publikuje zestawienia obejmujące Wieloletnią Prognozę Finansową wszystkich JST. Ich wykorzystanie pozwala na weryfikację rzeczywistych możliwości zaciągania zobowiązań finansowych przez samorządy.

Luka finansowa w obszarze rewitalizacji

Zapotrzebowanie na finansowanie inwestycji w obszarze rewitalizacji uwzględniono w przywoływanym badaniu Ipopema i Epsec, zrealizowanym na zlecenie MFiPR⁶⁵. Obliczenia zawarte w przywołanym raporcie uzupełniliśmy o dane pozyskane od samorządów w badaniu CAWI zachodniopomorskich JST.

Krok 1: dane z badania MFiPR

Analizę w ekspertyzie przygotowanej na zlecenie MFiPR oparto na wynikach badań, przeprowadzonych dla każdego z województw. Do analiz posłużyły dane dotyczące wydatków określonych w programach rewitalizacji. Uwzględniono zarówno wydatki inwestycyjne (współfinansowane z EFRR) jak i „miękkie” (współfinansowane z EFS). Za podstawę obliczeń posłużyły zebrane dane o powierzchni obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji oraz planowane i wydatkowane środki na ten cel. W ten sposób oszacowano koszt prowadzenia procesu rewitalizacji na 1 m² dla gmin w każdym regionie. Wykorzystano także dane ze statystyki publicznej⁶⁶. Wyniki analizy przedstawiają planowane wydatki w perspektywie 10-letniej, pomniejszone o kwoty już poniesione przez gminy na rewitalizację.

⁶⁵ Raport z szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej - w ramach badania pt.: „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem” red. J. Kotrański, EPSEC i IPOPEMA dla MFiPR. Warszawa, 2020 r.

⁶⁶ Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin. Raport końcowy. GUS, 2018 r.

Średnia wartość kosztów rewitalizacji 1 m² obszaru rewitalizacji w województwie zachodniopomorskim, oszacowana na podstawie programów rewitalizacji wynosi 34,61 zł w gminach wiejsko-miejskich, 66,92 zł w gminach miejskich i 122,27 zł w miastach na prawach powiatu.

Potrzeby finansowe w gminach województwa zachodniopomorskiego, które są w trakcie realizacji procesu rewitalizacji autorzy wyliczyli na 3,016 mld PLN w gminach wiejsko-miejskich, 1,87 mld PLN w gminach miejskich i 39,02 mld PLN w miastach na prawach powiatu. Wartości te należy uzupełnić o potrzeby finansowe w gminach, które jeszcze nie realizowały działań rewitalizacyjnych. Ich potrzeby to odpowiednio 1,50 mld PLN w gminach wiejsko-miejskich i 0,27 mld PLN w gminach miejskich. Łączne zapotrzebowanie finansowe na rewitalizację w województwie zachodniopomorskim wynosi więc **45,6 mld PLN na 10 lat**.

Tabela 13. Szacowane potrzeby finansowe gmin województwa zachodniopomorskiego w okresie 10 lat (PLN)

Gminy	Gminy wiejsko-miejskie	Gminy miejskie	Miasta na prawach powiatu	Łącznie
Które nie realizowały rewitalizacji	1 497 639 697	268 597 161	brak	1 766 236 857
W trakcie rewitalizacji	3 016 490 275	1 867 495 816	39 019 159 669	43 903 145 760
łącznie	4 514 129 972	2 136 092 977	39 019 159 669	45 669 382 617

Źródło: Raport z szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej - w ramach badania pt.: „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem”, 2020 r.

Dalsze analizy przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej przez zespół prof. Kotrańskiego opierają się o założenie, że luka finansowa w obszarze rewitalizacji dotyczy sektora mieszkaniowego.

Tak wyliczona luka finansowa dla województwa zachodniopomorskiego wynosi 0,92 mld PLN na 10 lat czyli niespełna 92 mln PLN w perspektywie rocznej. Do szacunków przyjęto założenie, że planowane zadania inwestycyjne w sferze technicznej wynoszą 20% wartości środków potrzebnych na rewitalizację⁶⁷, a odnoszą się wyłącznie do obszarów zamieszkałych. Obszary te stanowią ok. 67% zidentyfikowanych obszarów rewitalizacji w regionie⁶⁸.

Tabela 14. Szacowanie luki w obszarze rewitalizacji w okresie 10 lat w regionie – SEKTOR MIESZKANIOWY

Kategoria	Oznaczenie wiersza	Wartość
Całkowita szacowana wartość potrzeb finansowych w obszarze rewitalizacji	A	45 669 382 616

⁶⁷ Współczynnik opracowali autorzy raportu IPOPEMA, wydaje się że został oszacowany na podstawie analizy programów rewitalizacji.

⁶⁸ Współczynnik opracowali autorzy raportu IPOPEMA na podstawie danych GUS.

Szacunkowy wskaźnik zadań inwestycyjnych w sferze technicznej		B	0,2
Szacunkowa wartość potrzeb finansowych na zadania inwestycyjne w sferze technicznej w programach rewitalizacji		$C = A * B$	9 133 876 523
Wskaźnik terenów zamieszkałych na obszarach rewitalizacji	(średnia wg GUS)	D	0,67
Wartość zadań inwestycyjnych na terenach zamieszkałych w obszarach rewitalizacji		$E = C * D$	6 119 697 271
Luka w finansowaniu 15% w okresie 10 lat		$F = E * 15\%$	917 954 591
Wartość średnio-roczna		$G = F : 10$	91 795 459

Źródło: Raport z szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej - w ramach badania pt.: „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem” (IPOPEMA, EPSEC) 2020 r.

Krok 2: dane z badania CAWI JST

Nie do końca jasne na jakiej podstawie przyjęto założenie, że lukę należy rozpatrywać jedynie w odniesieniu do sektora mieszkaniowego. Wydaje się, że może ono wynikać z przeświadczenia, jakoby luka dotyczyła jedynie (lub głównie) środków prywatnych, a środki publiczne, jakimi dysponują samorządy, są gwarantowane, stąd nie tworzy się luka finansowa. Z drugiej strony autorzy spekulują, że utrzymanie zasobu mieszkaniowego gminy istotnie obciąża ich budżety.

Naszym zdaniem należy rozpatrywać cały obszar rewitalizacji jako miejsce potencjalnego występowania luki finansowej. Dlatego przytoczone wyliczenia uzupełniliśmy o analizę niezrealizowanych inwestycji samorządów w ciągu ostatnich 3 lat, korzystając z danych zebranych podczas badania internetowego zachodniopomorskich JST.

Dalsze analizy oparliśmy na dwóch kategoriach inwestycji: bezpośrednio związanych z rewitalizacją (wiersz nr 1 w tabeli poniżej) i takich inwestycji, które samorządy planują w zakresie obiektów infrastrukturalnych z przeznaczeniem na cele społeczne i budynków użyteczności publicznej, które mogą być realizowane zarówno na obszarach objętych programami rewitalizacji, jak i poza nimi (wiersz 2 i 3). W przypadku tych ostatnich kategorii przyjęliśmy, że 30% niezrealizowanych inwestycji w tym zakresie może być realizowanych na obszarze objętym programami rewitalizacji⁶⁹.

Wartość 3-letnia planowanych, ale niezrealizowanych inwestycji w obszarze rewitalizacji, modernizacji obiektów infrastrukturalnych z przeznaczeniem na cele społeczne oraz renowacji budynków użyteczności publicznej (w tym termomodernizacji) wyniosła 811 mln PLN. Daje to 270 mln PLN średniorocznie. Jednak jak pokazują wyniki badania, około 91,5% samorządów nie zrealizowało swoich inwestycji z powodu braku środków. Do dalszych

⁶⁹ Wskaźnik 30% przyjęliśmy arbitralnie, bazując jednak na ograniczeniach wynikających z Ustawy o rewitalizacji, która wprowadziła ograniczenia w zakresie możliwości wyznaczania granic obszarów rewitalizacji. Powierzchnia obszaru rewitalizacji nie może być większa niż 20% powierzchni całej gminy i nie może być zamieszkały przez więcej niż 30% jej populacji.

obliczeń przyjęto więc wartość skorygowaną o ten wskaźnik. Przeliczone wartości pozwalają szacować lukę finansową JST w obszarze rewitalizacji na poziomie 363 mln PLN w perspektywie 3-letniej czyli około 121 mln PLN średniorocznie.

Tabela 15. Szacowane luki w obszarze rewitalizacji w regionie – NIEZREALIZOWANE INWESTYCJE JST W CIĄGU 3 LAT [w PLN].

Kategoria inwestycji	Wartość niezrealizowanych inwestycji			
	Ogółem*	Na które zabrakło finansowania**	Wskaźnik udziału w rewitalizacji	Razem zapotrzebowanie JST
	A	$B=A*0,915$	C	$D=B*C$
1. Rewitalizacja fizyczna, społeczna i gospodarcza przestrzeni publicznej i terenów przemysłowych	218 924 104	200 371 214	1	200 371 214
2. Budowa, przebudowa, rozbudowa, modernizacja i adaptacja obiektów infrastrukturalnych z przeznaczeniem na cele społeczne	378 480 014	346 405 437	0,3	103 921 631
3. Modernizacja, renowacja budynków użyteczności publicznej (w tym termomodernizacja)	213 916 340	195 787 837	0,3	58 736 351
Łącznie w ciągu 3 lat:	811 320 458	742 564 488	ND	363 029 196
Wartość średnioroczna:	270 440 153	247 521 496	ND	121 009 732

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI JST.

* Wartość przeważona do pełnej struktury JST w regionie;

** Odsetek inwestycji, które nie zostały zrealizowane ze względu na brak środków finansowych.

Krok 3: połączenie szacunków z Kroku 1 i Kroku 2.

Dla całościowego obrazu wartości luki należy połączyć wyniki oszacowane dla sektora mieszkaniowego z wyliczeniami luki dla JST. **Łączna luka finansowa w obszarze rewitalizacji, skalkulowana w ten sposób, wynosi 212,8 mln zł rocznie.**

Tabela 16. Szacowane luki finansowej w obszarze rewitalizacji - łącznie

Kategoria	Wartość średnioroczna luki	Źródło danych:
zapotrzebowanie w obszarze mieszkaniowym	91 795 459	Badanie IPOPEMA
zapotrzebowanie w pozostałych obszarach inwestycyjnych gmin	121 009 732	Dane CAWI JST
łącznie średnioroczna luka finansowa w rewitalizacji	212 805 191	n/d

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania IPOPEMA i CAWI JST.

Luka finansowa JST

Analogiczne podejście, bazujące na wartości niezrealizowanych inwestycji, przyjęliśmy szacując lukę finansową JST poza obszarem rewitalizacji. Wśród kategorii wybranych do analizy znalazły się modernizacje, renowacje części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych (w tym termomodernizacja), instalacje wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych oraz budowa, rozbudowa, modernizacja sieci ciepłowniczych, a także inne potrzebne inwestycje obejmujące mienie i tereny publiczne (głównie drogi i kanalizacja). Uwzględniliśmy także infrastrukturę społeczną i renowację budynków użyteczności publicznej, ale wyłącznie w zakresie jaki nie został wliczony do wartości luki w rewitalizacji. **Tak wyliczona luka finansowa inwestycji samorządowych wyniosła 300,5 mln zł rocznie w całym województwie zachodniopomorskim.**

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że luka finansowa samorządów ma inną strukturę, niż w przypadku MŚP. Jak pokazały wyniki badania CAWI JST, jednostki sektora finansów publicznych szczebla lokalnego nie spotykają się z odmową finansowania przez instytucje finansowe, w tym banki komercyjne. Samorządy są uważane za solidnego klienta. Odmowa finansowania na rynku komercyjnym nie jest więc przeszkodą determinującą realizację inwestycji. Powyższe ustalenia wskazują na brak zapotrzebowania stosowania instrumentów poręczeniowych dla tej grupy odbiorców. Oferta komercyjna jest dla tych podmiotów dostępna, a instytucje finansowe nie odmawiają finansowania samorządom. Znacznie większym problemem są trudności w pozyskaniu dotacji (środki te są istotnie ograniczone) i niewystarczające środki własne będące w dyspozycji samorządów.

Tabela 17. Szacowane luki w jednostkach samorządu terytorialnego w regionie – NIEZREALIZOWANE INWESTYCJE JST W CIĄGU 3 LAT.

Kategoria inwestycji	Wartość niezrealizowanych inwestycji			
	Ogółem*	Na które zabrakło finansowania**	Wskaźnik udziału poza rewitalizacją***	Razem zapotrzebowanie JST
	A	$B=A*0,915$	C	$D=B*C$
1. Budowa, przebudowa, rozbudowa, modernizacja i adaptacja obiektów infrastrukturalnych z przeznaczeniem na cele społeczne	378 480 014	346 309 213	0,7****	242 416 449
2. Modernizacja, renowacja budynków użyteczności publicznej (w tym termomodernizacja)	213 916 340	195 733 451	0,7****	137 013 416
3. Modernizacje, renowacje części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych (w tym termomodernizacja)	25 729 892	23 542 851	1	23 542 851

4. Instalacje wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych	24 070 579	22 024 580	1	22 024 580
5. Budowa, rozbudowa, modernizacja sieci ciepłowniczych	8 870 968	8 116 936	1	8 116 936
6. Inne potrzebne inwestycje obejmujące mienie i tereny publiczne	511 834 181	468 328 276	1	468 328 276
Łącznie w ciągu 3 lat:	1 162 901 975	1 064 055 307	<i>nd</i>	901 442 507
Wartość średnioroczna:	387 633 992	354 685 102	<i>nd</i>	300 480 836

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI JST.

* Wartość przewazona do pełnej struktury JST w regionie;

** Odsetek inwestycji, które nie zostały zrealizowane ze względu na brak środków finansowych.

*** Udział danej kategorii w luce POZA rewitalizacją

**** Pozostałe 30% uwzględniono w luce w obszarze rewitalizacji

Plany inwestycyjne JST i ich potrzeby w zakresie preferencyjnego finansowania zwrotnego

Wyżej przedstawiliśmy oszacowanie wielkości luki finansowej w obszarze rewitalizacji i w zakresie niezrealizowanych potrzeb samorządów. Przygotowanie instrumentów finansowych powinno uwzględniać także część projekcyjną, obejmującą plany inwestycyjne i przewidywane sposoby ich finansowania oraz skłonność do skorzystania ze zwrotnych form wsparcia, w tym preferencyjnych pożyczek. Dalsza analiza bazuje właśnie na deklaracjach przedstawicieli samorządów w zakresie inwestycji, które zamierzają zrealizować w ciągu najbliższych 3 lat i sposobach ich finansowania. Łączne zapotrzebowanie w tym czasie wynosi 3,4 mld zł, czyli nieco ponad 1 mld zł rocznie. Najwięcej środków samorządy chciałyby alokować na rozwój infrastruktury społecznej, a także na drogi (ujęte w kategorii „inne”).

Tabela 18. Łączne potrzeby finansowe JST związane z realizacją inwestycji (PLN)

Kategoria inwestycji	Zapotrzebowanie w perspektywie 3-letniej [1]	Średnie zapotrzebowanie w perspektywie rocznej [zł] [2]= [1] : 3
Infrastruktura społeczna	1 084 299 812	361 433 271
Rewitalizacja	459 417 728	153 139 243
Budynki użyteczności publicznej (w tym termomodernizacja)	559 511 258	186 503 753
Części wspólne wielorodzinnych budynków mieszkalnych (w tym termomodernizacja)	66 843 069	22 281 023
Instalacje wytwarzające energię OZE	154 421 962	51 473 987
Sieci ciepłownicze	17 340 323	5 780 108
Inne inwestycje obejmujących mienie i tereny publiczne	1 018 804 035	339 601 345
Łącznie	3 360 638 187	1 120 212 729

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników CAWI JST (n=78). Dane ważone kategorią JST.

Potrzeby samorządów zostały zestawione ze skłonnością jednostek do skorzystania z finansowania dłużnego. Przedstawiciele samorządów, planujących inwestycje w poszczególnych obszarach, zapytano czy są skłoni ubiegać się o preferencyjną pożyczkę na ich finansowanie. Ze względu na wstępny etap przygotowania instrumentów, a także niewielką wiedzę JST o preferencyjnych instrumentach, odpowiedzi przeanalizowano na dwa sposoby. Górną granicę określającą odsetek samorządów skłonnych sięgnąć po instrument finansowy stanowią te jednostki, które zadeklarowały, że „zdecydowanie tak” lub „raczej tak” są skłonne ubiegać się o preferencyjną pożyczkę udzielaną przez w ramach FE WZ 2021-2027. Dolną granicę stanowi połowa tych, którzy na etapie ankiety deklarowali zdecydowane zainteresowanie takim rozwiązaniem. Zakładając, że około połowy planowanych inwestycji w każdym z deklarowanych obszarów byłoby gotowi sfinansować z wykorzystaniem środków zwrotnych, oszacowano dolną i górną granicę zapotrzebowania na instrumenty finansowe wśród samorządów lokalnych województwa zachodniopomorskiego.

Jak widać na poniższym zestawieniu, skłonność samorządów do sięgnięcia do instrumenty zwrotne nie jest bardzo wysoka. Pewien potencjał obserwuje się w zakresie infrastruktury społecznej, rewitalizacji oraz modernizacji budynków użyteczności publicznej, a także innych inwestycji obejmujących mienie i tereny publiczne (czyli głównie drogi publiczne, a także kanalizację). Średnioroczne zapotrzebowanie na takie instrumenty to około 59 mln zł. Natomiast w perspektywie 7-letniej jest to już ponad 410 mln zł. Przyjmując jednak, że we wskazanych obszarach wsparcie dotacyjne powinno być głównym źródłem finansowania, a dotacje nie powinny pokrywać się czasowo z ofertą instrumentów finansowych, ich wdrażanie będzie przesunięte na ostatnie 5 lat perspektywy finansowej **(2025-2029) to można szacować zapotrzebowanie samorządów na finansowanie zwrotne na poziomie 293 mln zł.**

Tabela 19. Skłonność JST do finansowania inwestycji z preferencyjnej pożyczki i zapotrzebowanie na finansowanie zwrotne

Kategoria inwestycji	Udział JST rozważających pożyczki preferencyjne – MIN*	Udział JST rozważających pożyczki preferencyjne – MAX**	Część inwestycji do sfinansowania pożyczką	Wartość inwestycji do sfinansowania z pożyczki – MIN (zł)	Wartość inwestycji do sfinansowania z pożyczki – MAX (zł)
	[3]	[4]	[5]	[6] = [2]*[3]*[5]	[7] = [2]*[4]*[5]
Infrastruktura społeczna	4,5%	12,8%	50%	8 132 249	23 131 729
Rewitalizacja	3,2%	7,7%		2 450 228	5 895 861
Budynki użyteczności publicznej (w tym termomodernizacja)	3,2%	9,0%		2 984 060	8 392 669
Części wspólne wielorodzinnych	1,3%	3,8%		144 827	423 339

budynków mieszkalnych (w tym termomodernizacja)					
Instalacje wytworzące energię OZE	2,6%	5,1%		669 162	1 312 587
Sieci ciepłownicze	0,0%	0,0%		0	0
Inne inwestycje obejmujących mienie i tereny publiczne	3,2%	11,5%		5 433 622	19 527 077
łącznie	-	-	-	19 814 147	58 683 263
				Czyli 293,4 mln zł przez 5 lat	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników CAWI JST (n=78). Dane ważone kategorią JST.

* 50% JST zdecydowanie skłonnych ubiegać się o preferencyjną pożyczkę w ramach RPO WZ na lata 2021-2027 na sfinansowanie planowanych inwestycji w danym obszarze.

** Odsetek JST deklarujących, że „zdecydowanie tak” lub „raczej tak” są skłonne ubiegać się o preferencyjną pożyczkę w ramach RPO WZ na lata 2021-2027 na sfinansowanie planowanych inwestycji w danym obszarze.

Zadłużenie JST

Innym czynnikiem kluczowym przy analizie możliwości zastosowania instrumentów finansowych przez samorządy jest ich poziom zadłużenia. Zweryfikowaliśmy wykorzystanie przez zachodniopomorskie gminy i powiaty limitów zobowiązań wynikających z Ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 243 Ustawy o finansach publicznych, samorząd nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym zobowiązań (m.in. spłat rat kredytów i pożyczek) do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. Szczegółowy wzór wyliczania granicznego poziomu określa Ustawa.

W toku analiz zweryfikowaliśmy wszystkie JST w województwie zachodniopomorskim w zakresie poziomu wykorzystania limitów wynikających z Ustawy. Dane do opracowania pochodziły z baz Ministerstwa Finansów, które publikuje zestawienia obejmujące Wieloletnią Prognozę Finansową wszystkich JST⁷⁰. W całym regionie jeden samorząd w swojej Wieloletniej Prognozie Finansowej przekroczył przypadający limit zadłużenia (gmina Rąbino), a kolejne trzy gminy są bliskie ustawowego limitu (Węgorzyno, Recz i Dygowo). Większość

⁷⁰ [Projekty wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego na 2021 r.](#), dane ze strony Ministerstwa Finansów. Dane wynikające z projektów WPF przedłożonych przez jednostki samorządu terytorialnego w terminie od 15 października 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

samorządów (71%) nie zadłużyła się na więcej niż połowę przypadającego im limitu, a 96% JST nie przekroczyło progu 70% dopuszczalnego zadłużenia. Co piąta gmina lub powiat wykorzystała w ostatnim roku mniej niż 20% przypisanego im indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Widać więc, że poziom zadłużenia większości JST pozwala na dalsze zaciąganie zobowiązań bez zagrożenia przekroczenia obowiązujących limitów. Władze poszczególnych samorządów zdają sobie sprawę, że chociaż kalkulacja jest dla nich korzystna, to planowane dochody bieżące stanowią element niepewny i nawet bez zaciągania kolejnych zobowiązań wskaźnik zadłużenia może wzrosnąć. Jest to realne zagrożenie, związane ze umniejszeniem dochodów z PIT i CIT w wyniku pandemii, czy też może stanowić pochodną innych zmian w tym zakresie (np. w związku ze zmianą sposobu dystrybucji podatków na szczebel samorządowych czy wprowadzeniem innych zmian fiskalnych).

Tabela 20. Poziom wykorzystania limitu spłaty zobowiązań samorządów o którym mowa w art. 243 Ustawy o finansach publicznych

Poziom wykorzystania limitu	Nazwa JST	Liczba JST	Odsetek wszystkich JST
Pon. 10%	Nowe Warpno (GMW); Wałcz (GW); Stepnica (GMW); Dziwnów (GMW); Kalisz Pomorski (GMW); Dobra Szczecińska (GW);	6	5%
10%-20%	Kołobrzeg (GM); Cedynia (GMW); Pyrzycki (P); Karnice (GW); Biesiekierz (GW); Białogardzki (P); Dolice (GW); Łobeski (P); Suchań (GMW); Kołobrzeg (GW); Moryń (GMW); Kołbaskowo (GW); Tuczno (GMW); Police (GMW); Świnoujście (P); Stare Czarnowo (GW); Choszczeński (P); Chociwel (GMW); Marianowo (GW); Gryfiński (P);	20	15%
Pow. 20% do 30%	Darłowo (GW); Gryficki (P); Złocieniec (GMW); Międzyzdroje (GMW); Drawsko Pomorskie (GMW); Człopa (GMW); Widuchowa (GW); Warnice (GW); Tychowo (GMW); Połczyn-Zdrój (GMW); Chojna (GMW); Ustronie Morskie (GW); Stara Dąbrowa (GW); Rymań (GW); Świdwiński (P); Goleniów (GMW); Pełczyce (GMW); Kamień Pomorski (GMW); Osina (GW); Dobra (GMW); Gryfice (GMW);	21	16%
Pow. 30% do 40%	Radowo Małe (GW); Biały Bór (GMW); Mielno (GMW); Przybiernów (GW); Trzebiatów (GMW); Pyrzyce (GMW); Mirosławiec (GMW); Policki (P); Kamieński (P); Postomino (GW); Gryfino (GMW); Darłowo (GM); Karlino (GMW); Dobrzany (GMW); Ińsko (GMW); Siemyśl (GW); Koszaliński (P); Grzmiąca (GW); Świeszyno (GW); Sławoborze (GW); Trzcińsko-Zdrój (GMW); Banie (GW);	22	17%
Pow. 40% do 50%	Bobolice (GMW); Wierzchowo (GW); Mieszkowice (GMW); Malechowo (GW); Sławieński (P); Dębno (GMW); Kołobrzski (P); Szczecin (P); Szczecinek (GW); Drawno (GMW); Goleniowski (P); Świdwin (GW); Resko (GMW); Stargardzki (P); Kobylanka (GW); Golczewo (GMW); Krzęcin (GW); Choszczno (GMW); Stargard (GM); Lipiany (GMW); Łobez (GMW); Myślibórz (GMW); Świerzno (GW); Sławno (GM);	24	18%
Pow. 50% do 60%	Manowo (GW); Gościno (GMW); Barlinek (GMW); Borne Sulino (GMW); Kozielice (GW); Białogard (GW); Polanów (GMW); Świdwin (GM); Drawski (P); Bielice (GW); Wałcz (GM); Brojce (GW); Barwice	18	14%

	(GMW); Bierzwnik (GW); Nowogródek Pomorski (GW); Białogard (GM); Myśliborski (P); Nowogard (GMW);		
Pow. 60% do 70%	Maszewo (GMW); Stargard (GW); Będzino (GW); Sławno (GW); Czaplinek (GMW); Koszalin (P); Wolin (GMW); Brzeźno (GW); Szczecinecki (P); Rewal (GW); Szczecinek (GM); Boleszkowice (GW); Przelewice (GW); Wałęcki (P); Sianów (GMW);	15	11%
Pow. 70% do 80%	Płoty (GMW);	1	1%
Pow. 80% do 90%	-	0	0%
Pow. 90%	Węgorzyno (GMW); Recz (GMW); Dygowo (GW); Rąbino (GW);	4	3%

(P) – powiat/ miasto na prawach powiatu (GM) – gmina miejska (GW) - gmina wiejska (GWM) - gmina wiejsko-miejska.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów. Wskaźnik liczony jako relacja wartości po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy do dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat).

Jak pokazała cała powyższa analiza, chociaż samorządom instytucje finansujące nie odmawiają kredytów, to część JST znajduje się w luce finansowej. Jednocześnie ich potrzeby inwestycyjne są znaczne, a bieżąca sytuacja finansowa umożliwia zaciąganie zobowiązań finansowych przez JST. Można więc rozważać skierowanie instrumentów finansowych do tej grupy odbiorców. Ważny jest przy tym odpowiedni element zachęty i promocji. Samorządy wolą przekładać realizację inwestycji na późniejszy czas (aż zgromadzą środki własne lub uzyskają finansowanie zewnętrzne), niż zadłużać się w komercyjnych instytucjach finansowych (w szczególności przy ograniczonej ofercie preferencyjnej, finansowanej ze środków publicznych, skierowanej do tego odbiorcy). Wydaje się, że we wcześniejszych latach dodatkową rolę odgrywała „cena” pożyczanego pieniądza, czyli koszt odsetek, istotny przy wyższym oprocentowaniu kredytów i pożyczek. Obecnie ważnym czynnikiem dodatkowo powstrzymującym samorządy przed zaciąganiem zobowiązań jest niepewność sytuacji po stronie dochodowej, opisana wyżej.

5.4. Luka finansowa do 2030 roku

W celu podsumowania i syntetycznego ujęcia potrzeb regionu, poniżej przedstawiamy zestawienie luki we wszystkich analizowanych obszarach w kolejnych latach – aż do 2030 roku.

W przypadku luki MŚP, w badaniu oszacowano jej wartość w 2020 r. Projekcja wartości luki finansowej do roku 2030 została przygotowana przy założeniu stałego udziału luki finansowej w relacji do PKB w standardowych warunkach rynkowych. W latach 2020-2021 założono warunki niestandardowe, wynikające z pandemii COVID-19. Z tego względu, w tych latach

udział luki w PKB jest na wyższym poziomie (odpowiednio 0,7% PKB dla luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego i 0,6% PKB dla luki braku aplikowania o środki). Aby oszacować udział firm będących w luce w standardowych warunkach rynkowych, z populacji firm będących w luce w 2020 r. wyłączyliśmy firmy, które w ankiecie zadeklarowały, że w 2020 r. zdecydowanie pogorszyła się dla nich dostępność finansowania komercyjnego inwestycji. Zakładamy bowiem, że w standardowych warunkach te firmy nie byłyby w luce finansowej. W ten sposób otrzymaliśmy szacunkowy udział luki w PKB na lata 2022-2030 (odpowiednio 0,5% PKB dla luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego i 0,3% PKB dla luki braku aplikowania o środki).

Projekcja potrzeb inwestycyjnych w obszarze termomodernizacji do roku 2030 została przygotowana w oparciu o założenie równomiernej realizacji inwestycji w latach 2021-2030. W przypadku termomodernizacji budynków wielorodzinnych zarządzanych przez wspólnoty i spółdzielnie pod uwagę wzięto tylko tę część całkowitych potrzeb inwestycyjnych, które respondenci zadeklarowali do realizacji w ciągu najbliższej dekady (tj. $52,2\% \times 2\,953\text{ mln zł} = 1\,542\text{ mln zł}$). Wartość potrzeb w kolejnych latach wynosi więc 154,2 mln zł, skorygowana o wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej, w celu uzyskania wartości nominalnych w zł (założono utrzymanie w całym okresie 2021-2029 wskaźnika cen na poziomie 102,9, tj. na poziomie średniej wartości z lat 2018-2020)⁷¹. W przypadku samych wspólnot mieszkaniowych, wartość potrzeb inwestycyjnych na lata 2021-2030 oszacowano na 654,3 mln zł ($56,6\% \times 1\,155\text{ mln zł}$). Wartość potrzeb w kolejnych latach wynosi 65,4 mln zł, analogicznie skorygowana o zakładany wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej.

W zakresie obszarów przypisanych JST wzięto pod uwagę oszacowane wcześniej na podstawie badania CAWI średnioroczne potrzeby inwestycyjne. Przyjęto, że oszacowana wartość średnioroczna odzwierciedla potrzeby dla roku 2021. Te wartości w kolejnych latach skorygowano o 3-letni wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej. Powstały w ten sposób trend pokazuje skalę wzrostów potrzeb samorządów. Zakładając, że potrzeby inwestycyjne będą zaspakajane na bieżąco (a nie kumulowane i przenoszone na następny rok), a w kolejnych latach będą identyfikowane nowe inwestycje do zrealizowania, to w roku 2030 w każdej z wyróżnionych kategorii należy się liczyć z kosztami o 30% wyższymi niż w roku bazowym.

⁷¹ Wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej na podstawie danych GUS: [CZĘŚĆ III Roczne wskaźniki makroekonomiczne](#).

Tabela 21. Luka finansowa w MŚP i łączne potrzeby finansowe JST i sektora mieszkaniowego związane z realizacją inwestycji do roku 2030 (w mln PLN)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
MŚP – luka braku aplikowania o środki i nieprzyznanego finansowania zewnętrznego: zmienność bazująca na dynamice PKB*											
PKB zachodniopomorskie (nominalne - mln zł) - prognoza	84 628	89 599	94 270	99 028	103 942	109 098	114 507	120 088	125 841	131 765	137 967
MŚP - Wartość luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego - % PKB	0,7%	0,7%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
MŚP - Wartość luki braku aplikowania o środki - % PKB	0,6%	0,6%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
MŚP - Wartość luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego	556	588	479	503	528	555	582	611	640	670	701
MŚP - Wartość luki braku aplikowania o środki	468	496	317	333	350	367	385	404	423	443	464
roczne potrzeby inwestycyjne: zmienność bazująca na dynamice wskaźnika cen produkcji budowlano-montażowej**											
Termomodernizacja budynków wielorodzinnych - wspólnoty i spółdzielnie	-	159	163	168	173	178	183	189	194	200	206
W tym: termomodernizacja budynków wielorodzinnych – tylko wspólnoty	-	67	69	71	73	76	78	80	82	85	87
Infrastruktura społeczna (JST)	-	361	372	383	394	406	418	430	442	455	469
Rewitalizacja (JST)	-	153	158	162	167	172	177	182	187	193	199

Budynki użyteczności publicznej (w tym termomodernizacja - JST)	-	187	192	198	203	209	216	222	228	235	242
Części wspólne wielorodzinnych budynków mieszkalnych (w tym termomodernizacja) - zarządzane przez JST	-	22	23	24	24	25	26	27	27	28	29
Instalacje wytwarzające energię OZE (JST)	-	52	53	55	56	58	60	61	63	66	67
Sieci ciepłownicze (JST)	-	5,8	5,9	6,1	6,3	6,5	6,7	6,9	7,1	7,3	7,5
Inne inwestycje obejmujących mienie i tereny publiczne (JST)	-	340	350	360	370	381	392	404	416	428	440

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników CATI MŚP, CATI wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, CAWI JST i danych GUS. .

* w przypadku MŚP, zestawienie dotyczy luki finansowej, tj. kwoty inwestycji która nie może być sfinansowana ze środków komercyjnych (w podziale na lukę związaną z odmową przyznania finansowania komercyjnego i lukę braku aplikowania o takie finansowanie, z powodu przekonania o braku możliwości jego uzyskania

** w pozostałych obszarach, zestawienie przedstawia łączną wartość potrzeb inwestycyjnych w poszczególnych latach. Przez potrzeby inwestycyjne należy rozumieć łączną wartość inwestycji planowanych do realizacji w danym roku.

6. Uzasadnienie stosowania instrumentów finansowych w FE WZ 2021-2027

W niniejszym rozdziale przedstawiamy wyniki analizy założeń programowych FE WZ 2021-2027 pod kątem możliwości i zasadności wykorzystania instrumentów finansowych w wybranych celach polityki i celach szczegółowych. Punktem odniesienia były dla nas robocze materiały (fiszki poszczególnych celów szczegółowych) przekazane przez UMWZ. Tam gdzie na obecnym etapie brak było tych materiałów (interwencja w obszarze rewitalizacji) skupiliśmy się na informacjach o zakresie wsparcia w ramach danego CS dostępnych w dokumentach unijnych i krajowych, w tym dokumencie określającym linię demarkacyjną pomiędzy wsparciem z poziomu krajowego i regionalnego.

Analizując założenia wsparcia w poszczególnych obszarach tematycznych pod uwagę braliśmy m.in. następujące kwestie:

- **korzyści finansowe dla beneficjentów związane z realizacją danego typu projektu** – jest to jedno z podstawowych kryteriów, które braliśmy pod uwagę. Co do zasady instrumenty finansowe powinny być wykorzystywane tam, gdzie realizacja inwestycji przyniesie wymierne korzyści finansowe podmiotowi ją realizującemu, które będą mogły być wykorzystane do spłaty rat pożyczki. Korzyści te mogą być dwójakiego rodzaju, tj. obejmować dochody (np. dochody ze sprzedaży nowych produktów) lub oszczędności (np. obniżenie rachunków za prąd, ogrzewanie, mniejsze zużycie surowców) z tytułu realizacji danej inwestycji;
- **typ beneficjenta** – w większości przypadków instrumenty finansowe warto rozważać w przypadku wsparcia dla podmiotów z sektora MŚP, jednocześnie zachowując bardziej preferencyjne wsparcie (dotacje) dla podmiotów publicznych (głównie jednostek samorządu terytorialnego). Pomimo tego, że część z projektów realizowana może być zarówno przez przedsiębiorców jak i samorządy oraz to, że wybrane typy projektów przyniosą wymierne korzyści ekonomiczne jednym i drugim podmiotom (np. rozwój OZE czy termomodernizacja), to ze względu na trudną sytuację budżetów JST oraz niekorzystne zmiany podatkowe, które mogą ją jeszcze pogorszyć w większości przypadków sugerujemy, aby ich inwestycje wspierać raczej dotacyjnie;
- **odpowiedni efekt zachęty** – jest pewna grupa projektów (głównie projektów B+R realizowanych przez przedsiębiorstwa), których realizacja może być dla regionu ważna, która potencjalnie (w przypadku realizacji zakończonej sukcesem) może się przełożyć na istotne korzyści ekonomiczne i wizerunkowe dla beneficjenta. Jednocześnie inwestycje te obarczone mogą być dużym ryzykiem, które ograniczać będzie popyt na tego typu wsparcie i z tych powodów warto rozważyć ich finansowanie za pomocą dotacji, ewentualnie instrumentów finansowych z komponentem bezzwrotnym;

- **liczba potencjalnych projektów w danym obszarze wsparcia** – co do zasady instrumenty finansowe warto wdrażać szczególnie w tych obszarach, w których spodziewany jest relatywnie duży popyt na wsparcie i, co za tym idzie, relatywnie duża liczba projektów. W innym przypadku może wystąpić problem ze znalezieniem pośrednika finansowego, zainteresowanego wdrażaniem instrumentu dla kilku projektów;
- **korzyści dla regionu** – chociaż co do zasady zarówno interwencja wdrażania z wykorzystaniem wsparcia dotacyjnego, jak i za pomocą instrumentów finansowych może realizować te same cele i generować tożsame korzyści dla regionu, to aspekt wyboru jednej z tych form finansowania może w praktyce mieć wpływ na osiąganą cele. Przykładowo, wsparcie dotacyjne może generować szybsze i większe korzyści społeczne i środowiskowe poprzez większy efekt zachęty, zaś instrumenty finansowe pozwalają na prowadzenie regionalnej polityki rozwoju dzięki dysponowaniu środkami zwróconymi. W tych obszarach, dla których wybór formy finansowania wsparcia może wpłynąć na osiąganą cele z perspektywy regionu uwzględniliśmy odpowiednie zastrzeżenia.

Powyższe kwestie nie wyczerpują oczywiście katalogu kryteriów branych przez nas pod uwagę podczas analiz możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w ramach wsparcia planowanego do wdrażania w FE WZ 2021-2027. Zwracają jednak uwagę na kilka najbardziej podstawowych zagadnień, jakie w naszej opinii należy wziąć pod uwagę. Zdajemy sobie sprawę, że poszczególne obszary (na poziomie celów szczegółowych) są specyficzne i mają swoiste uwarunkowania, które mogą decydować lub przeważać za zastosowaniem wsparcia w formie dotacji lub instrumentów finansowych. Kwestie te staraliśmy się szczegółowo opisać w przypadku każdego z celów szczegółowych.

6.1. Nowoczesna, innowacyjna gospodarka (CP1)

6.1.1. Rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych i innowacyjnych oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”) (CS i)

Zakres wsparcia

Interwencja w ramach celu szczegółowego dotyczy działań prowadzących do zwiększenia potencjału sektora przedsiębiorstw i ich otoczenia w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej (B+R+I) oraz wykorzystania zaawansowanych technologii. Stanowi ona jeden z priorytetów rozwojowych województwa zachodniopomorskiego, odzwierciedlony w jego strategii⁷². Działania w tym zakresie

⁷² Cel strategiczny 2. Dynamiczna gospodarka (w szczególności Cel kierunkowy 2.1. Rozwój potencjału gospodarczego województwa w oparciu o inteligentne specjalizacje); „Pomorze Zachodnie. Strategia Rozwoju...”, op. cit. 45-47, [SRWZ 2030](#).

kierunkują dziedziny zdefiniowane jako inteligentne specjalizacje województwa zachodniopomorskiego⁷³.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Analizując zasadność poszczególnych form wsparcia sfery B+R+I należy wziąć pod uwagę kilka kwestii. Kluczowa z nich to ryzyko związane z rezultatem takiej działalności, który (zależnie od stopnia gotowości technologicznej projektu) jest, co zasady, obciążony wysokim ryzykiem braku, a czasami wręcz niepewnością jakiegokolwiek pozytywnego rezultatu badań. Jednocześnie, działalność tego rodzaju wymaga zwykle poniesienia poważnych nakładów finansowych – są to zatem swoiste inwestycje, obciążone ponadprzeciętnym ryzykiem. Ponadto, prace badawczo-rozwojowe wymagają czasu, co oznacza, że moment wdrożenia ich wyników do praktyki gospodarczej odwleka się w czasie, wydłużając okres zwrotu inwestycji oraz czyniąc ją bardziej podatną na ryzyka związane z „aktualnością” wyników badania (może okazać się, że problem badawczy zostanie wcześniej rozwiązany przez konkurencję). Sytuacja ta, uniwersalna co do obszaru jak i dziedzin badawczych, powoduje ograniczone zainteresowanie inwestowaniem w badania i rozwój, szczególnie w sektorze MŚP, choć nie tylko (luki w zakresie zaangażowania w badania są także obecne w sektorze dużych przedsiębiorstw).

Ponadto, w związku z wysokim ryzykiem działalności B+R+I występują określone niedoskonałości po stronie rynku finansowania, wskazujące dobitnie, że finansowanie tego rodzaju celów rozwojowych napotyka bardzo daleko idące trudności, przejawiające się w wysokich wartościach luki finansowania. Nawet w przypadku założenia pojawienia się dużej skali popytu na finansowanie zwrotne (co samo w sobie jest wątpliwe), jego podaż okaże się zapewne zdecydowanie niewielka⁷⁴. Przestankami kształtującymi lukę podaży finansowania będą wcześniej wymienione cechy działalności badawczo-rozwojowej, rozumianej jako inwestycja gospodarcza. W związku z powyższą konkluzją, przywołać tu można wyniki badania populacji ogólnej MŚP w województwie zachodniopomorskim, wykonane w ramach niniejszej ewaluacji⁷⁵. Z badań tych wynika, że:

- po pierwsze, tylko pewne grono przedsiębiorców w ogóle zamierza inwestować w rozwój (ogółem, zadeklarowało tak 35% respondentów; najwyższy odsetek

⁷³ „Regionalna strategia rozwoju inteligentnych specjalizacji województwa zachodniopomorskiego 2020+ RIS 3 WZ” (2016). Szczecin: UMWZ ([RIS3 WZ](#)) oraz „Polityka gospodarcza województwa zachodniopomorskiego” (2016). Szczecin: UMWZ, str. 14-17 ([Polityka gospodarcza WZ](#)), także „Wykaz inteligentnych specjalizacji województwa zachodniopomorskiego” (2016). Szczecin: UMWZ ([Wykaz IS Pomorza Zachodniego](#)).

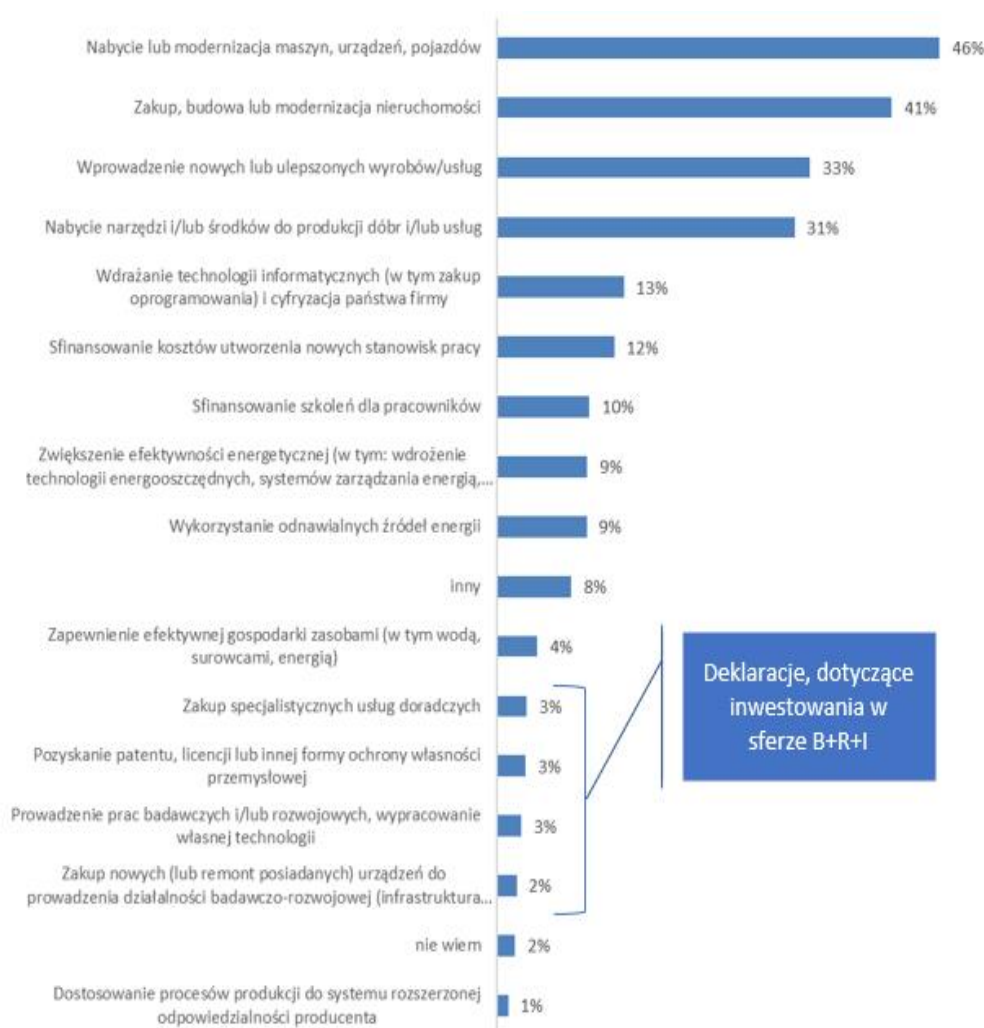
⁷⁴ W ostatnio przeprowadzonym badaniu, finansowania działalności B+R+I, oszacowano lukę w zakresie finansowania kapitałowego w wysokości ok. 1,65 mld zł (oszacowanie dla okresu 2021-2022) oraz w zakresie finansowania dłużnego (obrotowego i inwestycyjnego) w wysokości od ok. 4,8 mld zł (dolna granica) do ok. 6,2 mld zł (górna granica). Badanie, którego efektem było oszacowanie luki finansowania dłużnego, skierowano do grona przedsiębiorstw innowacyjnych, a w związku z tym również aktywnych w sferze działalności badawczo-rozwojowej; „Analiza ex ante możliwości realizacji projektów w obszarze innowacyjności przy wykorzystaniu instrumentów finansowych w perspektywie finansowej UE 2021-2027” (2020). Warszawa: MFIPR, str. 4 i 7.

⁷⁵ Szczegółowe omówienie tego badania w załączniku nr 1 do niniejszego opracowania.

deklarujących brak planów inwestycyjnych dotyczy mikroprzedsiębiorstw – 52%, a najmniejszy firm średniej wielkości – 24%),

- po drugie, wśród tych zamierzeń, plany inwestowania w działalność badawczo-rozwojową występują niezwykle rzadko.

Wykres 4. Zakres inwestycji planowanych w ciągu najbliższych 12 miesięcy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MŚP (n=314) – przedsiębiorstwa z województwa zachodniopomorskiego.

- Takie kategorie ukierunkowania inwestycji jak: zakup specjalistycznych usług doradczych, pozyskanie patentu, licencji lub innej formy zabezpieczenia własności przemysłowej, prowadzenie prac B+R / wypracowanie własnej technologii, zakup lub modernizacja infrastruktury badawczo-rozwojowej – wskazywało tylko ok. 2-3% ankietowanych. Warto przy tym uzupełnić, że z przeprowadzonego badania wynika, iż również w przeszłości plany dotyczące zaangażowania inwestycyjnego regionalnego sektora MŚP pozostawały na umiarkowanym poziomie (inwestycji nie planowało ogółem 60% badanych) oraz tylko w bardzo niewielkim stopniu obejmowały one inwestycje, które można by łączyć z podejmowaniem / realizacją procesów badawczo-rozwojowych (poziom wskazań co do dziedzin – analogicznych

do przytoczonych powyżej – wahał się w granicach od 1% do 2%, zatem był więc nawet mniejszy).

W uzupełnieniu powyższego kontekstu istotne są także informacje na temat zakresu zjawiska luki finansowania w województwie zachodniopomorskim – luka ta okazuje się być stosunkowo wysoka⁷⁶.

Cechy problematyki podejmowania i prowadzenia działalności B+R+I, jak i zidentyfikowane zamiary inwestowania w tę sferę przez sektor MŚP województwa zachodniopomorskiego, a z drugiej strony, uwzględniając przyznane tej sferze priorytetowe znaczenie jako celu i dziedziny rozwojowej województwa zachodniopomorskiego, przemawiają za koniecznością stosowania bardzo radykalnego podejścia, które da szansę na jakościową zmianę w tym zakresie.

Poprzez podejście „radykalne” należy rozumieć zapewnienie wsparcia o wysokiej intensywności i szczególnie wysokiej preferencyjności (wsparcia oferującego maksymalnie wysokie zachęty inwestycyjne). Oznacza to, że wspieranie działalności badawczo-rozwojowej powinno być realizowane przy zastosowaniu form bezzwrotnych (dotacyjnych), które oferują największy zakres preferencyjności / maksymalizują zachęty. Warto przy tym pamiętać, że w przypadku tego rodzaju form, potencjalnemu oportunizmowi beneficjentów interwencji przeciwdziałają wymogi dotyczące asygnowania wkładu własnego, a więc nawet wsparcie w formie dotacyjnej nie eliminuje całkowicie ryzyk związanych z działalnością badawczo-rozwojową. Tym niemniej, sądzimy, że to właśnie formy bezzwrotne powinny dominować w przypadku wspierania procesów podejmowania i prowadzenia działalności B+R+I w sektorze przedsiębiorstw województwa zachodniopomorskiego. Tym bardziej, że planowany dla nowej perspektywy programowania (2021-2027) sposób dystrybucji wsparcia przewiduje tzw. podejście modułowe, a więc dające elastyczną możliwość finansowania różnych etapów rozwoju technologii / produktów, obejmujących nie tylko fazę badawczą, ale także wdrożeniową (dodatkowo także inne elementy, typu marketing, szkolenia, zabezpieczenie własności przemysłowej, czy też zakupu lub modernizację infrastruktury badawczo-rozwojowej). Ta przewidywana, wysoka elastyczność konfigurowania projektów w nowym okresie programowania, da możliwość lepszego dostosowania dotacji do potrzeb przedsiębiorców (szczególnie zaś, obejmie szersze spektrum procesu badawczo-rozwojowego i wynikających z niego wdrożeń). Dzięki tym rozwiązaniom przewidywać można, że rosnąć będzie efektywność wsparcia dotacyjnego. Wreszcie, istnieje poważana szansa szybszego osiągnięcia masy krytycznej (dzięki wsparciu bezzwrotnemu, które cieszyć się będzie większym zainteresowaniem, niż w sytuacji, gdyby analogiczne cele miały być

⁷⁶ Jak wskazywaliśmy wcześniej (podrozdział 5.1.), luka ta została obliczona z uwzględnieniem dwóch czynników: (1) skali finansowania niezaspokojonego oraz (2) skali braku aplikowania o środki zewnętrzne. Otrzymane oszacowanie, przewyższające wielkość 1 mld zł w ujęciu rocznym, należy uznać za znaczące wartościowo (oszacowanie to oczywiście nie dotyczy wyłącznie finansowania celów rozwojowych, realizowanych w oparciu o działalność B+R+I – ma charakter szerszy, dotyczący wszelkich dziedzin inwestowania w regionalnym sektorze MŚP).

osiągane poprzez zastosowanie standardowych instrumentów finansowych), decydującej o rozpowszechnieniu się modelu rozwojowego przedsiębiorstw, który oparty zostanie na pierwiastku badawczo-rozwojowym

Wsparcie bezzwrotne powinno być precyzyjnie ukierunkowane na określone dziedziny całego procesu badawczo-rozwojowego i innowacyjnego w przedsiębiorstwach, rozumianego jako działalność kompleksowa. Wspomniana kompleksowość oznacza, że wsparcie powinno umożliwić pokrycie rozmaitych potrzeb takiego procesu, a więc powinno dotyczyć finansowania: prac badawczo-rozwojowych, nabycia / modernizacji aparatury badawczo-rozwojowej, pozyskiwania specjalistycznego doradztwa związanego z badaniami, zapewnienia wsparcia na etapie wdrożeń / komercjalizacji wyników działalności B+R+I, różnych form zabezpieczania ochrony własności przemysłowej, finansowania działań marketingowych (szczególnie w zakresie wychodzenia na rynki zagraniczne), czy wreszcie wsparcia szkoleniowego dla kadr odpowiedzialnych za inicjowanie i prowadzenie projektów badawczo-rozwojowych w przedsiębiorstwach.

Jeśli chodzi o sferę wspierania B+R+I, to nie wydaje się, aby adekwatne w tym przypadku było stosowanie instrumentów finansowych, szczególnie w przypadku wspierania projektów rozwojowych znajdujących się na niskich poziomach gotowości technologicznej (od poziomu TRL II, tj. formułowania koncepcji nowego rozwiązania do poziomu TRL VII, tj. demonstracji prototypu nowego rozwiązania w otoczeniu operacyjnym)⁷⁷. Instrumenty finansowe mogą być rozważane co najwyżej dla bardzo późnych faz gotowości technologicznej, a więc (wyjątkowo) od poziomu TRL VII, a bardziej standardowo w zakresie: od poziomu TRL VIII – gotowość technologiczna stanowiąca końcowy etap nowego rozwiązania – opracowanie końcowych wersji dokumentacji technicznej, szkoleniowej i serwisowej, do TRL IX – nowe rozwiązanie jest gotowe do produkcji i sprzedaży na skalę przemysłową. Przy czym, doświadczenia wskazują na to, że instrumenty finansowe były wybierane z reguły dla najpóźniejszych faz rozwojowych technologii. Oznacza to, że ich stosowanie w sferze badań i rozwoju raczej nie prowadzi do powstawania zupełnie nowych, nieznanych dotąd rozwiązań (opartych na realizacji przedsięwzięć, począwszy od wczesnych etapów gotowości technologicznej), tym bardziej raczej nie będą to rozwiązania, które nazwać by można przełomowymi.

⁷⁷ W tym zakresie gotowości technologicznej, zastępowalność form bezzwrotnych interwencji formami zwrotnymi jest bardzo ograniczona – wskazują na to (m.in.) kompleksowe badania dystrybucji pomocy publicznej, kierowanej przez NCBR na wspieranie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw, zob. „Badanie ewaluacyjne pomocy publicznej udzielanej w ramach Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Raport końcowy” (2020). Warszawa: NCBR. Autorzy tego opracowania stwierdzili (s. 217), że „.../ oparte na instrumentach bezzwrotnych finansowanie publiczne, skierowane na wspieranie działalności B+R, jest w zasadzie niezastępowalne instrumentami finansowymi. Jest tak szczególnie w przypadku przedsięwzięć najbardziej złożonych, o długim okresie zwrotu oraz charakteryzujących się niską gotowością technologiczną, a więc o wysokim ryzyku inwestycyjnym. Poza tym, dłużne instrumenty finansowe, wydają się adekwatne wyłącznie w przypadku finansowania późnych faz gotowości technologicznej. Oznacza to również, że w analizowanym spektrum wsparcia instrumenty te nie byłyby w stanie skutecznie zastąpić instrumentów bezzwrotnych”.

Nawiązując do doświadczeń, można tu przywołać funkcjonowanie z wykorzystaniem wsparcia z programu regionalnego funduszy inwestycyjnych w województwie pomorskim, jak również wdrażanego tam instrumentu dłużnego („Pożyczka na innowacje”) – finansowanych w komponencie instrumentów zwrotnych RPO WP 2014-2020 (w zakresie Celu tematycznego 1. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych okresu programowania 2014-2020). Oba te instrumenty służą finansowaniu działalności B+R, umożliwiając jednocześnie finansowanie wdrożeń (co najmniej połowa kapitału instrumentu powinna być przeznaczona na działalność badawczo-rozwojową).

Przywołane powyżej rozwiązania z województwa pomorskiego są obecnie wdrażane. Jeśli chodzi o ich komponent B+R, to obserwacja tych inwestycji wskazuje, że dotyczą one bardzo późnych faz gotowości technologicznej. Poza tym, zarówno proces wyboru pośredników finansowych (w przypadku instrumentu kapitałowego), jak i etap wdrażania tych instrumentów, okazały się długotrwałe i skomplikowane. Szczególnie drugi z nich („Pożyczka na innowacje”) wykazał swój bardzo skomplikowany charakter, właśnie szczególnie w sferze wdrożeniowej. Dodatkowo, należy zaznaczyć, że spotykane w ramach innych programów regionalnych okresu programowania 2014-2020 instrumenty kapitałowe (np. w województwie kujawsko-pomorskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim⁷⁸), jak i instrumenty kapitałowe wdrażane w ramach programu ogólnokrajowego (fundusze inwestycyjne wspierane w ramach instrumentów zarządzanych przez PFR Ventures, szczególnie Starter i Biznest)⁷⁹, są jednak konfigurowane jako rozwiązania wspierające powstawanie innowacyjnych i skalowanych modeli biznesowych, niekoniecznie opartych na pierwiastku badawczo-rozwojowym (oczywiście, nigdzie jego finansowanie nie jest wykluczone). Zatem, mieszczą się w dziedzinie interwencji Celu tematycznego 3. EFSI 2014-2020.

Źródło: Opracowanie własne

Ważnym elementem wzmacniania zdolności badawczych i innowacyjnych jest dostępność infrastruktury badawczo-rozwojowej, zarówno w przedsiębiorstwach, jak i infrastruktury w jednostkach publicznych (głównie uczelniach). Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa, to wspieranie tego typu infrastruktury (lub jej uzupełnianie / doposażanie) powinno przybierać

⁷⁸ Także w województwie zachodniopomorskim – omówiony wcześniej instrument kapitałowy, uwzględniający w sposób „miękki” kwestie przeznaczenia wejść kapitałowych na finansowanie działalności badawczo-rozwojowej (działalność B+R nie musi być wyłącznym, czy też nawet głównym celem finansowania; inwestycja kapitałowa może dotyczyć przedsięwzięcia, które mieści się w katalogu inteligentnych specjalizacji województwa, ale bynajmniej nie oznacza to, że musi zawierać w sobie komponent badawczo-rozwojowy).

⁷⁹ [PFR Ventures – Starter](#) (wspieranie inwestycji funduszy kapitałowych we wczesne fazy rozwojowe / rundy finansowania celów inwestycyjnych) oraz [PFR Ventures – Biznest](#) (wspieranie inwestycji funduszy VC podejmowanych wspólnie z aniołami biznesu).

formę dotacyjną (jako element projektu badawczo-rozwojowego lub jako wyodrębniony typ projektu). Przestanki, które przemawiają za stosowaniem form bezzwrotnych są (co do zasady) podobne do tych, dotyczących wspierania projektów badawczo-rozwojowych w przedsiębiorstwach (podsumowane dalej w tabeli). Równolegle, w ten sam sposób wspierany być powinien rozwój infrastruktury badawczej tzw. publicznej (w jednostkach naukowo-badawczych, w tym uczelniach). Wsparcie dotacyjne uzasadnia w tym przypadku publiczny charakter tych instytucji, w tym kierunki przeznaczenia infrastruktury (w ramach działalności niegospodarczej lub, zapewne rzadziej, gospodarczej). Niezależnie jednak od modelu wykorzystania, wspieranie infrastruktury publicznej powinno gwarantować, że infrastruktura ta będzie służyła tworzeniu innowacyjnych rozwiązań na rzecz gospodarki regionalnej – w ramach agend badawczych, zgodnych ze strategią inteligentnych specjalizacji regionu. Za formą dotacyjną wspierania infrastruktury publicznej przemawia również niewielka liczba tego typu projektów, która po prostu nie uzasadnia tworzenia wyodrębnionego instrumentu finansowego, wraz ze specyficznym dla niego modelem dystrybucji.

Dodatkowego komentarza wymaga jeszcze możliwość zastosowania w sferze wspierania działalności badawczo-rozwojowej instrumentów finansowych mieszanych, a więc łączących finansowanie w formie zwrotnej z formami bezzwrotnymi (dającymi sposobność częściowego umorzenia kapitału zwrotnego, czy też jego uzupełnienie o kapitał bezzwrotny, umożliwiające sfinansowanie pewnych części procesu badawczo-rozwojowego, nieobjętych środkami zwrotnymi). Wszystko jednak wskazuje na to, że w przypadku sfery B+R+I rozwiązania takie będą jednak trudne w praktycznym zastosowaniu (nie uda się za ich pomocą skutecznie zaadresować ryzyk badawczych projektu). Chodzi o to, że komponent bezzwrotny – z uwagi na jego istotę – powinien jednak służyć ograniczeniu ryzyka prowadzonych badań. Jeśli tak, to trudno będzie w schemacie mieszanym zaprojektować instrument, który – np. w przypadku niepowodzenia badań – pozwalałby na rezygnację z części zwrotnej (dochodziłoby tu zatem do zerwania „łańcucha” logicznego instrumentu mieszanego). Chodzi tu zatem o odwrócenie sekwencyjności wsparcia, które musiałoby umożliwić (dopuszczać) najpierw zastosowanie bezzwrotnej formy wsparcia, a dopiero później (tu: pod warunkiem powodzenia badań) wykorzystanie instrumentu zwrotnego (np. na sfinansowanie wdrożenia), przy czym instrument zwrotny byłby warunkowy (środki byłyby pozyskiwane pod warunkiem powodzenia badań, uzasadniającego wdrożenie).

Konkludując, jest wiele przesłanek przemawiających za zasadnością realizacji interwencji publicznej w sferze działalności B+R+I przy wykorzystaniu bezzwrotnych form wsparcia. Instrumenty finansowe powinny być natomiast szerzej wykorzystywane w dziedzinie zapewnienia wzrostu technologicznego (nabywanie nowych technologii i ich wdrażania do praktyki przedsiębiorstwa) i konkurencyjności regionalnego sektora MŚP województwa zachodniopomorskiego.

Poniżej, w charakterze podsumowania, prezentujemy tabelę wskazującą na główne argumenty, przemawiające za i przeciw zastosowaniu instrumentów finansowych w ramach analizowanego celu szczegółowego

Tabela 22 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP1

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Wysoki stopień ryzyka inwestycyjnego wynikający z niepewności rezultatu prac B+R+I	
		Projekty badawczo-rozwojowe charakteryzują się dłuższym czasem realizacji, co skutkuje ostatecznie dłuższym czasem zwrotu po wdrożeniu, a także zwiększa ryzyko wyniku badań (problem aktualności, w tym konkurencji innych badań, w których wcześniej określony / podobny problem badawczy może zostać rozwiązany).	Wysoki poziom ryzyka badawczego, problem „czasu” niezbędnego na realizację projektów B+R+I (i wynikających stąd ryzyk), a także niska skłonność inwestycyjna i wynikający z niej brak realnych szans osiągnięcia „masy krytycznej” zapewniającej rozwój w oparciu o działalność B+R+I, wymagają radykalnych zachęt – instrumenty finansowe nie stanowią takiej zachęty, w przeciwieństwie do dotacji, które maksymalizują stopień zachęty (w tym poprzez minimalizację ryzyka – nie ma konieczności zwrotu środków zainwestowanych w B+R+I).
		Generalnie niski stopień zainteresowania inwestowaniem, w tym w działalność B+R+I, szczególnie, jeśli chodzi o mniejsze kategorie wielkościowe przedsiębiorstw.	
		Niska skłonność inwestycyjna, skutkująca niskim poziomem inwestycji, nie rokuje, jeśli chodzi o osiągnięcie masy krytycznej, która zapewni rozpowszechnienie strategii rozwoju opartych o B+R+I.	
		Niekorzystne doświadczenia związane z próbami wdrażania instrumentów dłużnych, służących finansowaniu działalności badawczo-rozwojowej w innych regionach (zupełny brak	

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		lub nikt nie zainteresowanie ofertą dłużną).	
		Słabe przygotowanie pośredników finansowych do dystrybucji wsparcia dla przedsięwzięć z pierwiastkiem B+R+I (zbyt wysokie ryzyko, zniechęci do asygnowania wkładu własnego do instrumentu).	
		Praktycznie wszystkie typy instrumentów finansowych są dyskusyjne, w tym także instrumenty kapitałowe. W przypadku instrumentów kapitałowych charakterystyczny jest wysoki poziom skomplikowania wyboru pośredników finansowych, skomplikowania procesu zarządzania „wejściami kapitałowymi”, w tym w warunkach koniecznego zakotwiczenia regionalnego inwestycji (problem delimitacji terytorialnej – ograniczonej do regionu), a także wysokich kosztów realizacji instrumentu. Ponadto, przewidziana znacząca skala wsparcia instrumentów kapitałowych na szczeblu ogólnokrajowym (problem konkurencji).	Uwaga o niedostosowaniu logiki produktów finansowych do wspierania działalności badawczo-rozwojowej dotyczy także instrumentów finansowych o charakterze mieszanym (komponent dotacyjny powinien dotyczyć sfery najbardziej ryzykownej, czyli samych badań – brak rezultatu powinien umożliwiać całkowitą rezygnację z części dłużnej / zwrotnej instrumentu – rozwiązanie takie zaburza jednak logikę instrumentu mieszanego, nie jest ona bowiem dostosowana do sekwencji „najpierw dotacja” – następnie dług, ale tylko pod warunkiem powodzenia badań).
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji		Słabe przygotowanie pośredników finansowych do dystrybucji wsparcia dla przedsięwzięć opartych na pierwiastku B+R+I (dodatkowo, zbyt wysokie ryzyko, zniechęci do asygnowania wkładu własnego do instrumentu).	
	Wysoki stopień ryzyka inwestycyjnego jest najskuteczniej redukowany wsparciem bezzwrotnym.		Czynnik ten występuje niezależnie od przedmiotu inwestycji, ale nabiera szczególnego

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	Jednocześnie jest to czynnik, który – poprzez swoją logikę – maksymalizuje efekt zachęty co do inwestowania.		znaczenia w inwestycjach szczególnie ryzykownych, tj. (tu) dotyczących B+R+I.
	Dostępność wsparcia bezzwrotnego, co do zasady, zachęca do inwestowania, ograniczając (zwykle w znacznym stopniu) ewentualną stratę, a także przyspieszając okres zwrotu (części inwestycji finansowanej w ramach wkładu własnego beneficjenta).		Wsparcie dotacyjne, jako cieszące się zwykle dużym zainteresowaniem (większym niż instrumenty zwrotne) umożliwia szybsze osiągnięcie masy krytycznej w zakresie rozprzestrzenienia się modeli rozwoju opartych na B+R+I.
	Zachowania oportunistyczne łagodzić mogą rygorystycznie przestrzegane wymogi w zakresie wkładu własnego beneficjenta wsparcia.	Ryzyko podejmowania projektów, opartych na mniej rygorystycznie traktowanej analizie wykonalności i założeniach (wymogach) w sferze analizy ekonomiczno-finansowej.	
	Konstrukcja modelu selekcji przedsięwzięć w programach dotacyjnych w łatwy sposób może być skoncentrowana na premiowaniu projektów wysokiej jakości w sferze badawczo-rozwojowej		Kryteria wyboru projektów w programach dotacyjnych koncentrują się na wyborze projektów innowacyjnych, wyraźnie opartych na pierwiastku badawczo-rozwojowym. Projekty będące tzw. nowymi inwestycjami - kryteria w dość łatwy sposób umożliwiają premiowanie projektów rzeczywiście bazujących na działalności badawczo-rozwojowej.
	Doświadczenia mijającego okresu programowania wskazują, iż wsparcie na rozwój infrastruktury badawczej powinno być realizowane za pomocą finansowania bezzwrotnego (zarówno w sferze infrastruktury publicznej, przeznaczonej na rozwój oferty badawczej dla sektora przedsiębiorstw, jak i w samych przedsiębiorstwach).		W przypadku publicznej infrastruktury badawczo-rozwojowej chodzi o wspieranie infrastruktury (w tym jej cyfryzację), dzięki której tworzone będą innowacyjne rozwiązania na rzecz gospodarki regionalnej (w tym przedsiębiorstw). Projekty dotyczące rozwoju lub doposażenia publicznej infrastruktury

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	W przypadku przedsiębiorstw wsparcie uzasadniają przesłanki (co do zasady), podobne do przedstawionych powyżej tj. związanych ze wspieraniem działalności badawczo-rozwojowej).		badawczej powinny być wspierane pod warunkiem przeznaczenia na realizację agendy badawczej, zgodnej ze strategią inteligentnych specjalizacji województwa.
Podsumowując: wskazane powyżej argumenty przemawiają za zasadnością stosowania formy bezzwrotnej w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorstw, opartego na działalności badawczo-rozwojowej. W grę wchodzi wiele specyficznych cech inwestowania w B+R+I, które w jednoznaczny sposób wymagają stosowania szerokiego wachlarza zachęt, który maksymalizuje podejście bazujące na finansowaniu bezzwrotnym.			

Źródło: Opracowanie własne.

6.1.2. Wzmacnianie trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz tworzenie miejsc pracy w MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS iii)

Zakres wsparcia

Jeśli chodzi o sferę przedsiębiorstw (MŚP), to celem interwencji powinny być działania zapewniające rozwój jednostek gospodarczych bazujący na takich przewagach konkurencyjnych jak: jakość i innowacyjność, zwiększony (wysoki) stopień zaawansowania technologicznego produktów i procesów, oparcie działalności na produktach o wysokiej wartości dodanej (w tym umożliwiające ekspansję na rynki zagraniczne, także poza unijne), czy wreszcie udział i podnoszenie pozycji przedsiębiorstw w krajowych i globalnych łańcuchach wartości ku produktom finalnym lub wiążącym się z fazami początkowymi, tj. koncepcyjnymi i badawczymi.

Realizacja wskazanych powyżej celów interwencji w mikroskali (na poziomie przedsiębiorstw) prowadzić i wzmacniać będzie dalszą transformację przemysłową województwa zachodniopomorskiego, wynikającą ze wzrostu udziału przemysłów wysokiej i średnio-wysokiej techniki, kreatywnych, a także usług wiedzochłonnych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Analizując możliwość i zasadność wykorzystania instrumentów finansowych w ramach tego celu szczegółowego należy spojrzeć na szerszy kontekst obszaru wsparcia.

W istocie, wsparcie zapewniające wzrost konkurencyjności sektora MŚP powinno wywoływać wzmożone procesy inwestycyjne, polegające na pozyskiwaniu najnowszych, zaawansowanych rozwiązań technologicznych, prowadzących do wzrostu wydajności sektora gospodarczego, a dzięki temu jego konkurencyjności rynkowej. Interwencja wywołująca takie rezultaty będzie reagować na najsłabszy od kilku lat komponent wzrostu gospodarczego w Polsce (problem ten obecny jest także w województwie zachodniopomorskim), czyli inwestycje (prywatne) sektora przedsiębiorstw – jest więc

całkowicie uzasadniona, bowiem sprzyjać będzie zahamowaniu, a ostatecznie odwróceniu tego niekorzystnego trendu⁸⁰.

Dodatkowe uzasadnienie dla tej interwencji stanowią również znaczące rozmiary luki finansowej, zidentyfikowanej w ramach niniejszego badania⁸¹, która niejednokrotnie będzie powodować konieczność weryfikacji zamierzeń inwestycyjnych z uwagi na ograniczoną dostępność zewnętrznych źródeł finansowania.

Jednocześnie, nawiązując do badań przeprowadzonych dla celów niniejszego opracowania⁸², można spodziewać się odpowiedniego zainteresowania interwencją publiczną wspierającą procesy inwestycyjne.

⁸⁰ Niezwykle istotny jest tu kontekst skutków pandemii COVID-19 oraz, wynikającej z nich, konieczności eliminacji skutków kryzysu gospodarczego. Informacje na ten temat udostępnia również badanie populacji ogólnej MŚP w regionie – przykładowo, w przypadku blisko 57% badanych przedsiębiorstw, pandemia doprowadziła do ograniczenia (17%) lub wręcz całkowitej rezygnacji z zamierzeń inwestycyjnych (40%). 34% badanych poinformowało również o pogorszeniu się dostępności zewnętrznych źródeł finansowania, a tylko 37% o utrzymaniu się lub zwiększeniu obrotów miesięcznych; załącznik nr 1 do niniejszego opracowania.

⁸¹ Opisane wcześniej w podrozdziale 5.1. – zjawisko luki finansowej, obecnej w przypadku każdej kategorii wielkościowej jednostek sektora MŚP, przy czym, szczególnie wysokiej co do wartości w segmencie mikroprzedsiębiorstw oraz wyraźnej w segmencie przedsiębiorstw średniej wielkości.

⁸² Szczegółowe omówienie tego badania zawiera załącznik nr 1 do niniejszego opracowania.

Wykres 5. Zakres inwestycji planowanych w ciągu najbliższych 12 miesięcy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MŚP (n=314) – przedsiębiorstwa z województwa zachodniopomorskiego.

Odwołując się do opinii przedstawicieli populacji ogólnej MŚP w województwie zachodniopomorskim, plany inwestycyjne, dotyczące: (i) nabywania lub modernizacji, maszyn, urządzeń, pojazdów, (ii) zakupu, budowy lub modernizacji nieruchomości, (iii) wprowadzenia do praktyki przedsiębiorstwa nowych lub ulepszonych wyrobów / usług, a także (iv) nabywanie narzędzi lub środków do produkcji wyrobów / usług, należą do najczęściej wskazywanego zakresu planowanych inwestycji (pamiętając, iż planowanie takich inwestycji zadeklarowało ok. 35% respondentów badania, w tym 34% firm mikro, 51% firm małych i 62% średnich).

W populacji przedsiębiorstw sektora MŚP województwa zachodniopomorskiego, zaprezentowany powyżej rozkład zamierzeń inwestycyjnych pozostaje dość stabilny w czasie, bowiem jak wynika z niniejszego badania, kształtował się on podobnie również w przeszłości.

Uzupełniając należy zaznaczyć, że wsparcie procesów inwestycyjnych powinno być ukierunkowane nie tylko na zwiększenie potencjału inwestycyjnego przedsiębiorstw, ale powinno dotyczyć również finansowania potrzeb obrotowych związanych z procesami inwestycyjnymi oraz kształtowanym przez nie nowym zdolnościom wytwórczym⁸³.

Odwołując się do dokumentów strategicznych województwa zachodniopomorskiego interwencja sprzyjająca wzrostowi i konkurencyjności regionalnego sektora MŚP powinna w dużej mierze zachodzić pod kątem wspierania inwestycji mieszczących się w katalogu dziedzin inteligentnych specjalizacji regionalnych, w tym w szczególności dotyczących określonych delimitacji terytorialnych, tj. kontynuacji wsparcia na rzecz aktywizacji gospodarczej obszaru Specjalnej Strefy Włączenia (SSW) w województwie zachodniopomorskim⁸⁴.

Naturalnie, możliwe jest szersze ukierunkowanie omawianej tu interwencji, przy czym wsparcie dotyczące dziedzin inteligentnych specjalizacji regionu oraz obszaru SSW powinno być wyposażone w specjalne zachęty (preferencje).

Przedsięwzięcia inwestycyjne prowadzące do wzrostu zdolności produkcyjnych przy wykorzystaniu zaawansowanych rozwiązań technologicznych w sektorze MŚP charakteryzuje ich przychodowy i dochodowy charakter. Są to zatem działania, które co do zasady, powinny generować dochód, a zatem nadają się one do wspierania przy zastosowaniu instrumentów finansowych. Ryzyko inwestycyjne w przypadku tego rodzaju inwestycji jest mniejsze, niż w projektach obejmujących prowadzenie badań, aczkolwiek nadal jest ono obecne (np. ryzyko trafności założeń biznes planu, rosnąca zmienność otoczenia gospodarczego i konkurencji, narastające działania regulacyjne i ich negatywne skutki dla biznesu, konieczność dostosowania działalności do wymogów w zakresie ochrony środowiska, czy energochłonności). Występowanie ryzyka inwestycyjnego przemawia za kształtowaniem instrumentów finansowych z odpowiednimi preferencjami.

Reasumując, adekwatnym rozwiązaniem interwencji dotyczącej wzrostu konkurencyjności regionalnego sektora MŚP będą przede wszystkim instrumenty dłużne. Przy czym, z uwagi na konieczność wywołania nowych inwestycji w sektorze MŚP, występującą tu lukę finansowania, a także oczekiwane ukierunkowanie procesów inwestycyjnych zgodnie z priorytetami rozwojowymi województwa zachodniopomorskiego (koncentracja na inteligentnych specjalizacjach regionalnych oraz SSW), powinny być to instrumenty oferujące wysoki zakres preferencji. Jednocześnie nie należy wykluczać wspierania przedsięwzięć nie mieszczących się w priorytetach rozwojowych – w takim jednak przypadku, zakres

⁸³ Jak wskazaliśmy wcześniej, w części dotyczącej szacowania luki finansowej, zapotrzebowanie na kapitał obrotowy, pojawiające się w związku z dokonywanymi inwestycjami rozwojowymi, szacować można na poziomie ok. 2/3 wartości inwestycji.

⁸⁴ Zgodnie z założeniami strategii Rozwoju województwa, dotyczącymi wymiaru terytorialnego polityki rozwoju, zob. „Pomorzanie Zachodnie. Strategia Rozwoju...”, op. cit. 55-56, [SRWZ 2030](#).

preferencji nie musi być wysoki. W tej sytuacji rozważać można dwubiegunowy układ instrumentów dłużnych, realizowanych z wykorzystaniem środków FEWZ 2021-2027:

- wysoce preferencyjne instrumenty dłużne – de facto, przybierające postać instrumentów mieszanych, w których dopuszczalne będzie stosowanie preferencji w postaci umorzeń lub dodatkowych komponentów finansowania bezzwrotnego (np. dotacja na pozyskanie specjalistycznych usług doradczych, przykładowo, w zakresie kształtowania nowych modeli biznesowych, czy też wsparcia w zakresie internacjonalizacji, wchodzenia na nowe rynki zbytu przez przedsiębiorstwo), także o preferencyjnym koszcie finansowania oraz (koniecznie) finansujących przedsięwzięcia w sferze priorytetów rozwojowych województwa, oraz
- standardowe instrumenty dłużne, mające za zadanie redukcję luki finansowania, stosowane w odniesieniu do przedsięwzięć nie mieszczących się w priorytetach rozwojowych województwa (głównie, jeśli chodzi o zgodność wspieranych przedsięwzięć z inteligentnymi specjalizacjami regionu), z preferencją ograniczoną do redukcji kosztu finansowania (ewentualnie innych parametrów typu okres zapadalności, zakres wymaganych zabezpieczeń, czy też karencje w spłacie zobowiązań kapitałowych lub odsetkowych).

Ważnym argumentem, przemawiającym za szerokim stosowaniem instrumentów finansowych w zakresie wspierania wzrostu, konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy jest także to, że jest to tradycyjna sfera działania pośredników finansowych (co najmniej od czasu uruchomienia Inicjatywy JEREMIE w województwie zachodniopomorskim). Pośrednicy finansowi posiadają bogate doświadczenia w finansowaniu tego typu przedsięwzięć, jak również odpowiednie instrumentarium analityczne do oceny ich ryzyka. Znany i sprawdzony jest także model dystrybucji regionalnej instrumentów finansowych w tej sferze, oparty na wyborze lokalnych / regionalnych pośredników finansowych.

Należy pamiętać, że w pewnych sytuacjach, w dziedzinie niniejszego celu szczegółowego, zasadna może być interwencja w formie finansowania bezzwrotnego. Mamy tu na myśli sytuacje szczególne typu przeciwdziałanie nieoczekiwanym kryzysom, jak np. pandemia COVID-19 i skutki w postaci *lock-down*ów. Interwencja tego rodzaju powinna mieć charakter przejściowy i dotyczyć branż w największym stopniu dotkniętych kryzysem.

Kwestią do rozważenia pozostaje także ewentualna kontynuacja regionalnych instrumentów kapitałowych, szczególnie w świetle planowanego (i zakrojonego w szerokiej skali) wspierania tego typu form instrumentów finansowych, organizowanego na szczeblu nowego programu ogólnokrajowego (Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki, 2021-2027; FENG)⁸⁵ wraz ze wskazaniem linii demarkacyjnej pomiędzy wsparciem ze szczebla krajowego

⁸⁵ Priorytet 2. FENG, obejmujący instrumenty wspierające rozwój innowacyjnych spółek typu *start-up/scale-up*, poprzez: wspieranie powstawania startupów - finansowanie załączkowe oraz specjalistyczne wsparcie rozwoju / skalowania wyselekcjonowanej grupy startupów (programy rozwojowe o charakterze akceleryacyjnym), aż po finansowanie kapitałowe innowacyjnych spółek; FENG, str. 69 (obszary wsparcia i typy inwestycji – Priorytet 2.,

i regionalnego, stwierdzającym, że instrumenty kapitałowe powinny być organizowane (co do zasady) na szczeblu programu krajowego. Z drugiej strony, założenia polityki gospodarczej województwa zachodniopomorskiego przewidują (m.in.) wzmocnienie instrumentów zaangażowania kapitałowego samorządu w rozwój gospodarki, w szczególności poprzez /.../ fundusze inwestycyjne⁸⁶. Poza tym, w województwie istnieją już pewne doświadczenia w funkcjonowaniu takiego instrumentu, rozwijanego z udziałem regionalnych środków wsparcia (w perspektywach 2007-2013 i 2014-2020). Ostatecznie jednak reprezentujemy stanowisko, że tego rodzaju instrument nie powinien być ponownie realizowany, szczególnie z uwagi na przewidywane wsparcie instrumentów kapitałowych ze szczebla krajowego, a także, biorąc pod uwagę wysokie koszty realizacji instrumentu w zestawieniu z jego (w dużej mierze niepewnymi) efektami, generalnie skomplikowany charakter instrumentu w sferze wdrożeniowej (znakomicie utrudniający jego realizację), szczególnie w sytuacji konieczności regionalnego „zakotwiczenia” instrumentu⁸⁷.

Jeśli chodzi o działania wspierające realizowane w innych, okołobiznesowych sferach, to stoimy na stanowisku, że interwencja w tym zakresie powinna być oparta na formach bezzwrotnych, bowiem dotyczy ona sfer / projektów nie generujących wystarczających przychodów lub oszczędności.

Rozważyć można także zastosowanie instrumentów poręczeniowych (ewentualnie w połączeniu z finansowaniem bezzwrotnym), konkretne propozycje opracujemy w ramach Etapu II badania (kluczowe będzie zdecydowanie, czy instrumenty poręczeniowe powinny być wdrażane na bazie FE WZ 2021-2027, czy też środków zwróconych).

Tabela 23 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iii) w ramach CP1

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Wsparcie w sferze podnoszenia konkurencyjności dotyczy projektów generujących przychody, będące efektem wzrostu i uzyskania lepszej pozycji konkurencyjnej.		Fakt generowania przychodów z inwestycji rozwojowych, objętych niniejszym celem szczegółowym, a także relatywnie niskie ryzyko wykonalności projektu, jednoznacznie predestynuje tego rodzaju przedsięwzięcia jako
	Z projektami tego typu nie wiążą się specyficzne ryzyka (jak np. jest to w przypadku		

Cel szczegółowy iii). Dodatkowo, ustalenie ostatnio zrealizowanej „Analizy ex ante możliwości realizacji projektów w obszarze innowacyjności przy wykorzystaniu instrumentów finansowych w perspektywie finansowej UE 2021-2027” (2020). Warszawa: MFIPR, str. 5-6.

⁸⁶ „Polityka gospodarcza województwa zachodniopomorskiego” (2016). Szczecin: UMWZ, str. 16, pkt 7 ([Polityka gospodarcza WZ](#)).

⁸⁷ Oczywiście, mimo prezentowanego tu negatywnego stanowiska, należałoby dopuścić możliwość dyskusji na temat ewentualnej kontynuacji tej formy wsparcia, jednak przy dalece zmienionych parametrach, a więc przede wszystkim ukierunkowaniu wyłącznie na przedsięwzięcia o bardzo wysokim stopniu skalowalności (bez innych ograniczeń).

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	finansowania działalności badawczo-rozwojowej). Ocena projektów opiera się na standardowej analizie ekonomiczno-finansowej (jest to instrumentarium dobrze znane, zarówno pośrednikom finansowym, jak i przedsiębiorcom).		adekwatne do stosowania instrumentów finansowych.
	Projekty zapewniające wzrost i podnoszenie konkurencyjności stanowią tradycyjną sferę działania pośredników finansowych w w Polsce (w tym w województwie zachodniopomorskim), którzy w zakresie oceny wykonalności takich projektów posiadają bardzo rozległe doświadczenia, wiedzę i odpowiednie instrumentarium ich oceny.		
	Przewidywać można duże zainteresowanie pośredników finansowych w zakresie dystrybucji instrumentów wspierających wzrost i konkurencyjność. W rezultacie zapewniona zostanie wysoka dostępność wsparcia w formie instrumentów finansowych, co umożliwi szybkie osiągnięcie masy krytycznej tj. rozpowszechnienia się nowych inwestycji / technologii w regionalnym sektorze MŚP.	Od dłuższego czasu maleją inwestycje sektora prywatnego w gospodarce ⁸⁸ . W tej sytuacji może się okazać, że zainteresowanie korzystaniem z instrumentów finansowych na działania rozwojowe jest ograniczone.	Amortyzatorem niechęci do inwestowania będzie preferencyjne ukierunkowanie instrumentów finansowych – zawarte w nich zachęty powinny powodować wzrost zainteresowania inwestowaniem przy wykorzystaniu regionalnych instrumentów finansowych.
		Pośrednicy finansowi mogą być mniej zainteresowani dystrybucją instrumentów finansowych w obszarach SSW (relatywnie większe ryzyko wykonalności).	Adekwatne rozwiązanie stanowić tu mogą limity finansowania osadzone na wewnątrz wojewódzkiej delimitacji terytorialnej.
	Możliwość oparcia promocji instrumentów finansowych		Marka JEREMIE (1 i 2) postrzegana jest jako

⁸⁸ Zob. [Lewiatan – inwestycje prywatne "najniżej" od 1993 r.](#) (pobrano 15.07.2021).

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	na znanej, dobrze rozpoznawalnej i cieszącej się pozytywnym odbiorem marce JEREMIE.		regionalny system finansowania „wzrostu konkurencyjności” MŚP w województwie zachodniopomorskim.
	Istnieje sprawdzony system wdrażania instrumentów finansowych wspierających wzrost i konkurencyjność (doświadczenia Menadżera Funduszu, sprawdzony system selekcji pośredników finansowych, system monitoringu).		
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Dotacje mogą być właściwym rozwiązaniem w sytuacjach „awaryjnych” (przykładem jest tu przeciwdziałanie skutkom gospodarczy, pandemii COVID-19 – w związku sytuacją w niektórych branżach). W tym przypadku decydujące znaczenie ma zmaksymalizowany zakres preferencji, oferowanych przez dotacje (oferowane środki wsparcia nie podlegają zwrotowi).	Ryzyko podejmowania projektów, opartych na mniej rygorystycznie traktowanej analizie wykonalności i założeniach (wymogach) w sferze analizy ekonomiczno-finansowej (zasilanie dotacjami może osłabiać wrażliwość na sygnały / realia rynkowe). W rezultacie efektywność wsparcia może okazywać się niższa, niż w przypadku instrumentów zwrotnych (które z natury rzeczy, a więc przede wszystkim z uwagi na konieczność zwrotu co najmniej kapitału, są analizowane z uwzględnieniem bardziej rygorystycznych kryteriów). W przypadku form dotacyjnych występuje również większe ryzyko efektu jałowej straty.	W rezultacie, zawsze wtedy, gdy projekty gospodarcze mają wyraźnie dochodowy charakter (nie dotyczą sytuacji szczególnych – niemożliwych do przewidzenia kryzysów), gdy obarczone są niskim lub przeciętnym ryzykiem inwestycyjnym (stopy zwrotu mieszczą się w umiarkowanym horyzoncie czasowym 5-7 lat), formy bezzwrotne nie są adekwatnym rozwiązaniem.
		Dotacje mogą wywoływać niekorzystny efekt „przyzwyczajenia”, powodujący kształtowanie i utrwalanie się postaw, że każda inwestycja musi być wspierana, najlepiej w formie bezzwrotnej.	
		Dystrybucja wsparcia w formie dotacji,	

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		realizowana w odniesieniu do standardowych projektów dochodowych, jest zwykle bardziej skomplikowana proceduralnie i czasochłonna, niż realizowana przez pośredników finansowych w formie zestandaryzowanych instrumentów finansowych)	
		Wydaje się, że właściwszym instrumentem wsparcia w przypadku projektów dochodowych, jednak lokalizowanych na obszarach peryferyjnych lub doznających szczególnych problemów strukturalnych, są instrumenty finansowe – mieszane (z komponentem umorzeniowym / dotacyjnym).	Instrumenty takie mogą oferować wciąż wysoki zakres preferencji (sięgający maksymalnie do poniżej 50% wartości wsparcia). Jednocześnie, „dochodowy” charakter projektu uzasadniać będzie zastosowanie instrumentu finansowego (w ten sposób, w przypadku tego typu projektów będzie można uniknąć typowych wad / ograniczeń, charakterystycznych dla dystrybucji wsparcia w formie dotacji (instrumentów bezzwrotnych).
<p>Podsumowując: wskazane powyżej argumenty przemawiają za zasadnością szerokiego stosowania instrumentów finansowych w ramach interwencji, dotyczącej wspierania wzrostu i konkurencyjności przedsiębiorstw (MŚP) w województwie zachodniopomorskim. Natomiast, wyjątkowo (ww. sytuacji „awaryjne”) rozważać można zastosowanie bezzwrotnych form finansowania, a bardziej powszechnie, w przypadku zamierzonej aktywizacji określonych obszarów terytorialnych – w województwie zachodniopomorskim chodzi o SSW – instrumentów finansowych mieszanych.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

6.1.3. Rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS iv)

Zakres wsparcia

Dziedzina dotycząca rozwijania umiejętności na rzecz inteligentnych specjalizacji regionu oraz transformacji systemu gospodarczego na poziomie regionalnym wymaga podejmowania określonych działań o charakterze systemowym. Celem długookresowym tych działań jest

stworzenie (i ciągłe rozwijanie) środowiska / otoczenia sprzyjającego i promującego innowacyjność. W szczególności wsparcie w omawianej tu sferze powinno obejmować (w dużym stopniu poprzez kontynuację) następujące działania:

- monitoring realizacji strategii inteligentnych specjalizacji województwa zachodniopomorskiego⁸⁹,
- tzw. przedsiębiorcze odkrywanie, realizowane w celu identyfikacji nowych specjalizacji regionalnych (np. pojawiających się na styku już zidentyfikowanych, czy też zupełnie nowych), zapewniające w przyszłości warunki do precyzyjnej koncentracji wsparcia, podnoszącej jego efektywność,
- poszukiwanie i wdrażanie mechanizmów zapewniających bardziej efektywny proces przedsiębiorczego odkrywania,
- promowanie i upowszechnianie działalności B+R+I w wojewódzkim sektorze przedsiębiorstw, jak również w ramach uczelni wyższych w województwie (tworzenie warunków sprzyjających wzrostowi podaży innowacji o wysokim poziomie gotowości technologicznej, pochodzących z sektora nauki),
- promocja innowacyjności, jako standardowego czynnika rozwoju przedsiębiorstw i całej sfery społeczno-gospodarczej województwa,
- promowanie i upowszechnianie współpracy międzysektorowej podnoszącej zdolności do tworzenia i wdrażania innowacji, jak i w zakresie wspomagania procesów dyfuzji wiedzy i transferu technologii, zapewniających warunki do transformacji technologicznej gospodarki województwa, w tym pogłębiania powiązań kooperacyjnych i zmiany pozycji przedsiębiorstw regionalnych w krajowych i międzynarodowych łańcuchach wartości (w kierunku ich umiejscowienia na etapie produkcji finalnej lub etapach początkowych / koncepcyjnych),
- wspieranie rozmaitych powiązań wewnątrz wojewódzkich, krajowych i międzynarodowych, aktywizujących współpracę, powstawanie sieci / klastrów przedsiębiorstw i odpowiednich jednostek ich otoczenia,
- wzmacnianie i rozwijanie kompetencji instytucji otoczenia biznesu (i ich sieciowanie) na rzecz transformacji technologicznej przedsiębiorstw, także w dziedzinach, w szczególności, takich jak: zielona i niebieska gospodarka, Gospodarka Obiegu Zamkniętego, cyfryzacja, Przemysł 4.0,
- Inne działania, związane z podnoszeniem świadomości innowacyjnej przedsiębiorców i mieszkańców województwa zachodniopomorskiego.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Przedstawione powyżej działania mieszczą się w sferze interwencji publicznej, której bezpośrednie rezultaty nie generują przychodów. W tej sytuacji, nie jest w ich przypadku adekwatne stosowanie instrumentów finansowych. Są to działania o charakterze

⁸⁹ Zgodnie z założeniami wypracowanego systemu monitoringu RIS3 województwa zachodniopomorskiego, zob. „Regionalna strategia rozwoju inteligentnych specjalizacji ...”, op. cit., str. 62 i n. ([RIS3 WZ](#)).

systemowym, prowadzące do rozwoju „otoczenia” sfery przedsiębiorstw. Ich skutki będą natomiast wpływać pośrednio na warunki sprzyjające proinnowacyjnemu rozwojowi województwa, w szczególności sfery jego przedsiębiorstw.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że instrumenty finansowe, które mogą być wykorzystywane w obszarze Celu szczegółowego iii mogą w pewnym zakresie przyczyniać się do realizacji strategii inteligentnych specjalizacji województwa zachodniopomorskiego, bowiem, jak zaznaczyliśmy wcześniej, część finansowania, w które zaopatrywać będą instrumenty finansowe, zapewne trafi do przedsiębiorców podejmujących przedsięwzięcia gospodarcze, mieszczące się w katalogu inteligentnej specjalizacji województwa. Należy również zakładać, że dzięki przekazywanemu wsparciu, podnoszona będzie chęć i gotowość beneficjentów i ostatecznych odbiorców wsparcia do uczestnictwa w procesach przedsiębiorczego odkrywania specjalizacji regionalnych (które to następnie będą mogły być wprowadzane jako kryteria w realizacji instrumentów finansowych w regionie).

Oczywistym jest, że wspieranie wzrostu i konkurencyjności regionalnego sektora MŚP zachodzić może również (i powinno) poprzez interwencje, dotyczące określonych podmiotów tworzących otoczenie dla rozwoju przedsiębiorstw. W szczególności należy tu wziąć pod uwagę sferę instytucji otoczenia biznesu, rozmaite instrumenty wspierające innowacyjność i współpracę (np. inicjatywy klastrowe), czy też mające na celu udostępnianie infrastruktury aktywizującej inwestycje, a także wspierające procesy inicjowania innowacyjnej działalności gospodarczej (wspieranie generowania pomysłów, a na ich bazie akceleracja nowych przedsięwzięć gospodarczych). Z oczywistych powodów, kierunek interwencji obejmujący dziedziny i funkcje okołobiznesowe nie powinien być pomijany, bowiem sfera podnoszenia wzrostu i konkurencyjności regionalnego sektora przedsiębiorstw musi być traktowana kompleksowo. Warto jednak pamiętać, że natura „otoczenia biznesu”, szczególnie w okresie post-pandemii, jak również w nawiązaniu do doświadczeń transferu wsparcia, realizowanego w minionym okresie programowania, wskazuje na zasadność stosowania bezzwrotnych form wsparcia⁹⁰.

⁹⁰ Stoimy na stanowisku, że w przypadku wspierania sfery otoczenia biznesu, jako forma interwencji instrumenty finansowe nie wydają się adekwatne. Dyskusyjne jest także, aby odpowiednie efekty w tej sferze udało się osiągnąć poprzez zastosowanie popytowego modelu wspierania. Model taki dominował w perspektywie 2014-2020 i jak się okazało nie przyniósł oczekiwanych rezultatów, które polegać miały na ogólnym wzmocnieniu potencjału instytucji otoczenia biznesu, podniesieniu ich zdolności do zapewnienia profesjonalnych usług doradczych oraz zapewnieniu ich trwałości ekonomicznej (np. doświadczenia ogólnokrajowych interwencji w tym zakresie – przede wszystkim Poddziałania 2.3.1 POIR – w ocenie tego instrumentu za zasadne uznano rozważenie zmiany systemu wspierania w zakresie specjalistycznych usług proinnowacyjnych, wskazując na konieczność powrotu do bezpośredniego wsparcia wybranych ośrodków innowacyjności), zob. „Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020. Raport końcowy” (2020). Warszawa: PARP, s. 144-152. Z kolei, jeśli chodzi o inicjatywy klastrowe (wspieranie klastrów), to interwencja tu dotyczy jednostek, które w zdecydowanej mierze mają charakter niekomercyjny, a co za tym idzie mają bardzo niską zdolność do samofinansowania. W tej sytuacji stosowanie instrumentów finansowych jako formy transferu wsparcia nie jest uzasadnione. Uzasadnione są natomiast bezzwrotne formy wsparcia. Jeśli chodzi o wspieranie rozwoju terenów inwestycyjnych, np. w formie tworzenia tzw. stref aktywności gospodarczej, to (szczególnie w związku ze skutkami pandemii, w tym

Poniżej prezentujemy zestawienie głównych argumentów, przemawiające za i przeciw stosowaniu instrumentów finansowych w analizowanej sferze.

Tabela 24 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iv) w ramach CP1

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Projekty w tej sferze mają na celu kształtowanie systemowego otoczenia, wspomagającego wzrost i konkurencyjność regionalnej sfery przedsiębiorstw. Jako takie nie stwarzają możliwości generowania (bezpośrednio) przychodów, jak i oszczędności.	
		Brak doświadczeń w stosowaniu instrumentów finansowych w tej sferze – z uwagi na ich nieadekwatność.	
		Raczej niewielka liczba projektów, nie uzasadniająca tworzenia specyficznego instrumentu finansowego.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Maksymalizacja efektu zachęty, zapewniająca zainteresowanie wsparciem oraz prowadząca do korzyści wywołanych rozwojem systemu instytucji okołobiznesowych dla regionalnego sektora gospodarczego (głównie z uwagi na profesjonalizację usług oraz dostosowywanie do potrzeb rozwojowych przedsiębiorstw / regionalnego sektora MŚP).		

ograniczeniem przychodów jednostek samorządu terytorialnego) wsparcie w tym zakresie powinno również przyjmować formy bezzwrotne. Warto tu dodać, że konkluzje takie formułowane były już dla okresu przed pandemią (np. w ramach badań dotyczących możliwości stosowania instrumentów finansowych, jako źródła tworzenia terytorialnej infrastruktury inwestycyjnej). Nie bez znaczenia jest także ukierunkowanie podobnych działań w ramach KPO, w którym przewiduje się szeroki zakres wsparcia, dotyczącego terenów inwestycyjnych (w komponencie dotacyjnym), co mogłoby kolidować z zastosowaniem ewentualnego instrumentu finansowego w tej sferze na poziomie regionalnym.

	Możliwość ukształtowania wsparcia dotacyjnego, (np.) pod warunkiem włączania w projekty przedsiębiorstw (jako współfinansujących nakłady przedsięwzięcia wspieranego dotacją) – wywoływanie procesów sieciowania i współpracy.		Model wsparcia dotacyjnego (kryteria dostępu oraz merytoryczne kryteria oceny projektów) umożliwia elastyczne kształtowanie warunków ograniczających postawy oportunistyczne.
	Doświadczenia mijającego okresu programowania wskazują, iż rozwój sfery instytucji otoczenia biznesu, a także infrastruktury wspierającej biznes, wymagają dobrze ukierunkowanego wsparcia dotacyjnego, podnoszącego potencjał tego rodzaju podmiotów.		
Podsumowując: wskazane powyżej argumenty przemawiają za zasadnością stosowania bezzwrotnych form wsparcia. Kluczowe argumenty wynikają z systemowego charakteru działań w ramach niniejszego celu szczegółowego (działania te najczęściej nie będą generować przychodów, nie będą dochodowe i będą najczęściej realizowane przez podmioty nie działające dla zysku lub przekazujące generowane nadwyżki na cele statutowe).			

Źródło: Opracowanie własne.

6.2. Społeczeństwo informacyjne (CP1)

6.2.1. Czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw, organizacji badawczych i instytucji publicznych (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS ii)

Zakres wsparcia

Interwencja, prowadząca do szerokiego zakresu korzystania przez instytucje, przedsiębiorców, jak i mieszkańców województwa zachodniopomorskiego z cyfryzacji, koncentruje się na finansowaniu przedsięwzięć zapewniających kompleksową transformację cyfrową regionu. Postępująca cyfryzacja jest jednym z głównych, a jednocześnie trwałych zjawisk, odzwierciedlających trendy w zakresie przemian społeczno-gospodarczych. Dziś nie ulega już wątpliwości, że będzie wpływać na wszystkie dziedziny życia, a wpływ ten będzie mieć charakter zasadniczy. Znaczenie tych trendów, jak również niezbędne działania

wspierające cyfryzację, określiła początkowo Agenda Cyfrowa UE⁹¹, a obecnie wyznacza je Nowa strategia cyfrowa UE⁹².

Należy pamiętać, że transformacja cyfrowa jako przedmiot interwencji publicznej jest wielowątkowa. Tym niemniej, kierunkowo przewidzieć można, następujące główne dziedziny regionalnej interwencji publicznej w sferze cyfryzacji:

- wsparcie inwestycji przedsiębiorstw, prowadzące do ich transformacji technologicznej, również z wykorzystaniem rozwiązań cyfrowych, na każdym etapie funkcjonowania przedsiębiorstw (procesów wytwórczych, usługowych i handlowych),
- budowa infrastruktury instytucjonalnej, opartej na rozwiązaniach cyfrowych – digitalizacja gospodarki, życia społecznego, funkcjonowania organów władzy, w tym w relacjach z obywatelami i przedsiębiorcami (zwiększenie podaży e-usług publicznych: e-administracja, e-edukacja, e-zdrowie, także e-usług związanych ze sferą przedsiębiorczości / działalności gospodarczej),
- zapewnienie bezpieczeństwa cyfrowego zasobów danych / informacji, w tym udostępnianych w domenie publicznej i nadających się do wielokrotnego wykorzystania (m.in. dla celów biznesowych),
- zapewnienie powszechnie dostępnego szerokopasmowego internetu,
- podnoszenie kompetencji ludności (w tym przedsiębiorców, pracowników, kadr administracyjnych) w zakresie umiejętności cyfrowych.

Opisane powyżej dziedziny działań wspierających w sferze cyfryzacji podzielić można na dwie główne grupy tj.

- po pierwsze, grupę interwencji, dotyczącą kształtowania systemu i modelu cyfrowego funkcjonowania regionu, obejmującą wzrost podaży e-usług publicznych, komponent podnoszenia wiedzy i kompetencji w zakresie eksploatacji rozwiązań cyfrowych na różnych polach oraz kwestie zapewnienia bezpieczeństwa cyfrowego,
- po drugie, grupę interwencji promującej i powodującej szerokie oparcie działalności gospodarczej sektora przedsiębiorstw na rozwiązaniach cyfrowych (model przedsiębiorstwa cyfrowego), zapewniających transformację technologiczną przedsiębiorstw (Przemysł 4.0, robotyzacja, automatyzacja procesów wytwórczo-usługowych i marketingowych).

Specyfika ww. grup interwencji prowadzących do transformacji cyfrowej regionu wymaga stosowania różnych podejść, w tym określonych form transferu wsparcia.

⁹¹ Komunikat Komisji Europejskiej z 19.05.2010 'A Digital Agenda for Europe', [Digital Agenda for Europe](#).

⁹² Komunikat Komisji Europejskiej z 10.02.2020 r. 'Shaping Europe's digital future', przedstawiający nową strategię transformacji cyfrowej UE. Strategia ma przyczynić się do budowy suwerennej technologicznie Europy, z korzyścią dla obywateli, biznesu i środowiska, [Nowa strategia cyfrowa UE](#).

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Pierwsza grupa działań, co do zasady, nie ma charakteru interwencji, której eksplloatowany przedmiot będzie ostatecznie (bezpośrednio) generował dochody finansowe, a tworzone w wyniku tej interwencji (ewentualne) oszczędności są trudno mierzalne. W konsekwencji tego rodzaju interwencje nie nadają się do realizacji poprzez stosowanie instrumentów finansowych jako form transferu wsparcia. Adekwatne będzie tutaj wsparcie dotacyjne – finansowanie zadań w oparciu o zasoby województwa. Przy czym, szerszego komentarza wymaga tu kwestia zapewnienia dostępu do szerokopasmowego internetu, co może zachodzić również przy wykorzystaniu instrumentów finansowych lub mieszanych (doświadczenia wynikające z interwencji w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020). Tym niemniej, należy uwzględnić fakt, że sprawy związane z finansowaniem tego rodzaju zadań, realizowanych poprzez rozwój odpowiedniej infrastruktury, znajdują obecnie odzwierciedlenie na wielu poziomach programowania, w tym w ramach rozstrzygnięć Polityki Spójności, jak i oferty KPO⁹³. Zatem, uruchamianie analogicznych form wsparcia na szczeblu regionalnym w zakresie Polityki Spójności należy uznać za nieuzasadnione.

Druga grupa interwencji związana jest już ze sferą biznesu. W tym zakresie, wspierane projekty na poziomie przedsiębiorstw, będą ukierunkowane na generowanie dochodów, a więc nadają się do stosowania instrumentów finansowych. W tym zakresie można zatem przewidzieć uruchomienie instrumentu dłużnego, którego przedmiot dotyczyłby transformacji modelu biznesowego firmy na model oparty na cyfryzacji procesów, z uwzględnieniem niezbędnego finansowania usług w zakresie dostępu do chmury obliczeniowej oraz wdrażania systemów klasy ERP i podobnych. Z uwagi na znaczenie kwestii cyfryzacyjnych, tego typu instrument powinien oferować dodatkową preferencję, związaną z efektem zmiany modelu biznesowego (poprzez umorzenie części kapitału pożyczki) lub też poprzez dotację uzupełniającą, obejmującą sfinansowanie specjalistycznych usług doradczych w zakresie budowy nowego modelu biznesowego.

Poza wskazanym powyżej instrumentem finansowym, ukierunkowanym wyłącznie na sprawy cyfryzacji biznesu, należy dodać, że komponenty tego rodzaju (jako przedmiot finansowania) mogą być również uwzględnione w katalogu instrumentów finansowych, przewidzianych w interwencjach w ramach Celu szczegółowego iii (zapewnienie wzrostu i konkurencyjności regionalnego sektora MŚP) – nie ulega bowiem wątpliwości, że oparcie działalności na cyfryzacji i zdalnych kanałach marketingu, zapewniać będzie wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw.

⁹³ Działania wspierające dostępność internetu szerokopasmowego będą nadal realizowane w ramach środków alokowanych w Polityce Spójności w programie operacyjnym na lata 2021-2027 stanowiącym kontynuację Polski Cyfrowej 2014-2020. Ponadto, zostały one uwzględnione również KPO, w komponencie „Transformacja cyfrowa” (zarówno w części grantowej – 1,2 mld euro – jak i pożyczkowej – 1,4 mld euro (na marginesie warto dodać, że zakres wsparcia przewidzianego w KPO jest kilkakrotnie większy niż było to w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa 2014-2020). W części pożyczkowej KPO przewiduje się wprost działania mające na celu wzmocnienie potencjału komercyjnych inwestycji w nowoczesne sieci łączności elektronicznej.

Poniżej prezentujemy zestawienie głównych argumentów, przemawiające za i przeciw stosowaniu instrumentów finansowych w analizowanej sferze.

Tabela 25 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP1

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Wsparcie w zakresie upowszechniania modeli biznesowych opartych o cyfryzację stanowi element ponoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw, a więc dotyczy projektów generujących przychody, będących przedsięwzięciami dochodowymi, w rezultacie wzrostu i uzyskania przez przedsiębiorstwo lepszej pozycji konkurencyjnej.		W tym znaczeniu, instrumenty tego typu mogą być z powodzeniem uwzględnione jako komponenty wsparcia dotyczące wzrostu i konkurencyjności (w ich przypadku zasadne jest stosowanie preferencji, zachęcających do tego rodzaju inwestycji, prowadzących do przekształcenia modelu biznesowego, w oparciu o cyfryzację).
		Interwencje dotyczące kształtowania systemu i modelu cyfrowego funkcjonowania regionu, w tym obejmujące wzrost podaży e-usług publicznych, komponent podnoszenia wiedzy i kompetencji w zakresie eksploatacji rozwiązań cyfrowych na różnych polach oraz kwestie zapewnienia bezpieczeństwa cyfrowego – generalnie nie mają charakteru przedsięwzięć „przychodowych”. Z kolei generowane przez nie oszczędności są wątpliwie w krótkim okresie (i bardzo trudnomierzalne).	Argumenty „przeciw” jednoznacznie eliminują sensowność stosowania instrumentów finansowych w tej sferze.
		Finansowanie przedsięwzięć zapewniających powszechną dostępność do szerokopasmowego internetu – ma charakter przychodowy, aczkolwiek są to przedsięwzięcia skomplikowane, o wysokiej wartości jednostkowej oraz dotyczące niewielkiej liczby operatorów.	Przedsięwzięcia te nadają się do finansowania w oparciu o instrumenty zwrotne, jednak z uwagi na ich skomplikowany charakter, niewielką liczbę zainteresowanych operatorów, a także zakrojone na szeroką skalę wsparcie ze szczebla

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		Brak doświadczeń regionalnych pośredników finansowych w dystrybucji tego rodzaju instrumentów).	ogólnokrajowego – powinny być one pozostawione interwencji centralnej.
		Wysoki koszt i niepewność co do powodzenia, budowy regionalnego systemu dystrybucji instrumentów wspierających powszechny dostęp do szerokopasmowego internetu.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Konieczność ukierunkowania cyfrowego rozwoju całego regionu podyktowana jest trendami i wyzwaniami, przed którymi stoi województwo. Konieczna jest szybka interwencja, oparta o maksymalny efekt zachęty – gwarantuje to wsparcie bezzwrotne.		Zdecydowanie, to formy bezzwrotne finansowania mogą wywoływać najszybsze efekty w sferze cyfryzacji życia społeczno-ekonomicznego (z uwagi na zmaksymalizowanie preferencji).
	Korzyści społeczne związane z efektami cyfryzacji (w tym w zakresie cyberbezpieczeństwa) przekładające się także na sferę biznesu.		
	Eliminacja ryzyka zbyt powolnej / późnej transformacji cyfrowej regionu.		Finansowanie bezzwrotne daje możliwość odpowiedniego ukierunkowania wsparcia – „wymuszenia cyfryzacji” określonych sfer (z uwagi na maksymalizację preferencji – finansowanie bezzwrotne).

Podsumowując: wsparcie o charakterze systemowy, stanowiące interwencję w sferze cyfryzacji życia społeczno-gospodarczego w regionie, z uwzględnieniem kwestii cyberbezpieczeństwa powinno być realizowane z wykorzystaniem instrumentów bezzwrotnych (z uwagi na „nie przychodowy” charakter tego typu interwencji). Nie ma potrzeby interwencji w oparciu o środki regionalne w zakresie zapewniania powszechnego dostępu do szerokopasmowego internetu (z uwagi na interwencję w ramach programów szczebla ogólnokrajowego. Sprawy inwestowania w cyfryzację w regionalnym sektorze MŚP należy ująć jako komponent tematyczny (przedmiot finansowany) w instrumentach zwrotnych Celu szczegółowego iii.

Źródło: Opracowanie własne.

6.3. Energetyka (CP 2)

6.3.1. Promowanie środków na rzecz efektywności energetycznej (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS i)

Zakres wsparcia

Wsparcie w ramach niniejszego celu szczegółowego ukierunkowane będzie na poprawę efektywności energetycznej oraz energooszczędności, czego efektem ma być redukcja emisji gazów cieplarnianych oraz poprawa jakości powietrza poprzez redukcję źródeł niskiej emisji. Wspierane będą projekty z zakresu:

- Poprawy efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach, wraz z instalacją urządzeń OZE (w tym ograniczanie energochłonności, wymiana oświetlenia na LED, modernizacja systemu grzewczego, minimalizacja strat ciepła, instalacje obiegu zamkniętego) – projekty na podstawie audytu energetycznego;
- Termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, wraz z instalacją urządzeń OZE oraz wymianą/modernizacją źródeł ciepła albo podłączeniem do sieci ciepłowniczej / chłodniczej – projekty na podstawie audytu energetycznego;
- Termomodernizacji budynków mieszkaniowych, wraz z instalacją urządzeń OZE oraz wymianą/modernizacją źródeł ciepła albo podłączeniem do sieci ciepłowniczej / chłodniczej (w tym także likwidacja „niskiej emisji” poprzez wymianę/modernizację nieefektywnych źródeł ciepła u odbiorców indywidualnych) – projekty na podstawie audytu energetycznego;
- Budowy/modernizacji systemów ciepłowniczych i chłodniczych (sieci) wraz z magazynami ciepła;
- Modernizacji oświetlenia ulicznego na energooszczędne;
- Promocji, doradztwa, podnoszenia świadomości i wiedzy mieszkańców, przedsiębiorców i władz lokalnych w zakresie efektywności energetycznej i wykorzystania OZE.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Wsparcie w ramach celu szczegółowego *Promowanie środków na rzecz efektywności energetycznej* obejmuje dość szeroki katalog typów projektów, dla których zasadność wykorzystania instrumentów finansowych jest zróżnicowana.

W przypadku inwestycji w poprawę efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach, niewątpliwie występują silne przesłanki dla zastosowania instrumentów zwrotnych. Co do zasady inwestycje te powinny prowadzić do wygenerowania oszczędności w zużyciu energii elektrycznej i/lub ciepłej, które (przynajmniej w długim okresie) umożliwią pokrycie kosztów realizacji inwestycji. Przy czym przy projektowaniu wsparcia w tym obszarze trzeba uwzględnić specyficzne uwarunkowania aktualnej sytuacji, w której znalazły się firmy sektora MŚP. Po okresie zamrożenia gospodarki w wyniku pandemii COVID-19, mogą one w pierwszych latach nowej perspektywy finansowej bardzo ostrożnie planować inwestycje,

skupiając się raczej na odbudowie sytuacji finansowej i wypracowaniu odpowiednich środków obrotowych. Inwestycje w obszarze zwiększenia efektywności energetycznej, w tym np. termomodernizacja budynków firmy, nie są na tyle dochodowe, by stanowić priorytet w inwestycjach przedsiębiorstw. Jednocześnie, duży nacisk kładziony w polityce publicznej na realizację inwestycji zwiększających efektywność energetyczną przedsiębiorstw wymaga wygenerowania odpowiedniego efektu zachęty, zwiększającego skłonność firm do inwestycji w tym obszarze. Przy projektowaniu instrumentów finansowych w tym obszarze należy zatem uwzględnić zastosowanie odpowiednich preferencji w postaci obniżonego oprocentowania i/lub niewielkiego komponentu bezzwrotnego.

W przypadku inwestycji w zakresie termomodernizacji budynków mieszkaniowych oraz budynków użyteczności publicznej, generowane są oszczędności w zużyciu energii, które powinny umożliwić pokrycie kosztów realizacji inwestycji. Ekonomiczną opłacalność powinien gwarantować tutaj odpowiednio przygotowany audyt energetyczny, określający optymalny zakres planowanych prac. Okres zwrotu z takich inwestycji jest jednak relatywnie długi.⁹⁴ Co do zasady, w takich inwestycjach spełnione jest kryterium ekonomiczne dla wykorzystania instrumentów finansowych. Przy czym dotyczy to jedynie inwestycji kompleksowych, dzięki którym znacząco ograniczone zostaje zużycie energii.

W przypadku termomodernizacji budynków wielomieszkaniowych, bardzo ważnym uwarunkowaniem dla ewentualnego wprowadzenia instrumentów zwrotnych jest potencjalna konkurencja innych środków publicznych oraz przyjęta linia demarkacyjna między wsparciem krajowym a regionalnym. Istotną konkurencję stanowią tutaj kredyty komercyjne z premią finansowaną z Funduszu Termomodernizacji i Remontów BGK. Doświadczenia z innych regionów wskazują, że jest to forma wsparcia bardzo dobrze znana przedstawicielom spółdzielni i zarządców wspólnot mieszkaniowych, z której często korzystają. Również w woj. zachodniopomorskim, znaczna część ankietowanych przedstawicieli spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych planuje skorzystać z tego instrumentu przy realizacji zaplanowanej na lata 2021-2030 termomodernizacji. Należy również uwzględnić fakt, że FTiR będzie prawdopodobnie zasilony dodatkowymi środkami w ramach KPO, planowane są również zmiany w jego funkcjonowaniu⁹⁵. Przewagą pożyczek wdrażanych ze środków RPO w innych regionach była natomiast większa atrakcyjność finansowa, stałe, przewidywalne w całym okresie spłaty pożyczki oprocentowanie, a także mniejsza obawa mieszkańców przed korzystaniem ze środków publicznych niż przed komercyjnymi instytucjami finansowymi. Wyniki ankiety wskazują również, że w przypadku zaoferowania pożyczki preferencyjnej z oprocentowaniem zbliżonym do 0%, potencjalne

⁹⁴ Okres zwrotu z inwestycji jest zależny od stanu technicznego danego budynku, i zestawienia kosztów i oszczędności wskazanych w audycie energetycznym w optymalnym wariantcie termomodernizacji. W ankiecie CATI większość przedstawicieli sektora mieszkaniowego (78%) wskazywało, że planowana inwestycja termomodernizacyjna powinna się zwrócić w okresie do 20 lat (bez uwzględnienia ewentualnych odsetek kredytowych).

⁹⁵ Na obecnym etapie trudno ocenić, jak wpłyną one na atrakcyjność oferowanego w ramach FTiR wsparcia. Por. MFIPR, Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, Warszawa kwiecień 2021

zainteresowanie takim instrumentem jest bardzo znaczące. W naszej ocenie, jeśli w ramach RPO projektowane będzie wsparcie termomodernizacji budynków wielorodzinnych, powinno przyjąć ono postać preferencyjnego instrumentu zwrotnego, z dużym naciskiem na odpowiednią promocję takiego instrumentu⁹⁶. Pewnym ryzykiem wdrożeniowym będzie wówczas jednak wykluczenie z wsparcia spółdzielni mieszkaniowych, które zgodnie z przyjętą demarkacją mają korzystać z programu krajowego FENiKS. Natomiast w przypadku mniejszych, biedniejszych wspólnot, potencjalnie zagrożonych ubóstwem energetycznym, warto rozważyć pozostawienie dedykowanego wsparcia dotacyjnego. W tym obszarze aktualnie wdrażany jest przez WFOŚ program pilotażowy w woj. zachodniopomorskim, skierowany do małych wspólnot mieszkaniowych (od 3 do 20 lokali), w tym m.in. z terenów postpegeerowskich. Jeśli okaże się on sukcesem, może zostać wprowadzony przez NFOŚ w całym kraju. Z kolei w przypadku mieszkań komunalnych, należących do zasobów JST, bardzo atrakcyjną formą wsparcia staje się (po nowelizacji ustawy mieszkaniowej w 2020 r.) premia remontowa z FTiR. Wynosi ona 50% kosztów przedsięwzięcia remontowego, a w przypadku budynków zabytkowych – 60%.

W przypadku termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, uzasadnione może być pozostawienie wsparcia w formie dotacji. Przy czym argumentem nie jest tutaj kryterium ekonomiczne (opłacalność inwestycji i potencjalnie dodatnia wartość bieżąca netto jest taka sama niezależnie od podmiotu realizującego inwestycję), ale kryterium społeczne w postaci kosztów alternatywnych po stronie JST. W tym wypadku, zaoszczędzone na kosztach energii środki mogą być wykorzystane na inne cele społecznie użyteczne, w tym inwestycje rozwojowe. Pewnym argumentem za zastosowaniem dotacji w tym obszarze jest także znaczący spadek dochodów JST w ostatnim czasie w wyniku pandemii COVID-19, a także ryzyko dalszego pogorszenia sytuacji finansowej wskutek zmian planowanych w ramach reformy podatkowej. Alternatywnym rozwiązaniem, w przypadku dużego zapotrzebowania i ograniczonej puli dostępnych środków, może być tutaj np. zastosowanie instrumentów mieszanych, z udziałem komponentu bezzwrotnego. Podobna sytuacja występuje w przypadku modernizacji oświetlenia ulicznego na energooszczędne – kryterium ekonomiczne uzasadnia zastosowanie instrumentów finansowych, natomiast kryterium społeczne dostarcza silnych argumentów dla pozostawienia wsparcia w formie dotacji.⁹⁷

W przypadku modernizacji systemów ciepłowniczych i chłodniczych, wraz z magazynami ciepła, rekomendujemy natomiast pozostawienie wsparcia dotacyjnego. Obszar ten wymaga znaczących nakładów związanych z koniecznością przebudowy i modernizacji ciepłowni lokalnych, w tym wymiany źródła ciepła na kogeneracyjne, OZE lub wykorzystujące ciepło

⁹⁶ Warto rozważyć zachowanie możliwie dużej spójności z podobnymi instrumentami wdrażanymi w innych regionach, co powinno zachęcić do pełnienia roli pośrednika finansowego banki sieciowe.

⁹⁷ Dodatkowo, w przypadku oświetlenia ulicznego, żaden z pośredników finansowych nie ma doświadczenia w oferowaniu instrumentów zwrotnych w tym obszarze, co stwarza ryzyko niewielkiej skłonności do pełnienia przez nich roli PF w przypadku uruchomienia tego typu instrumentu. Ważna dla decyzji o wyborze formy wsparcia będzie również wielkość alokacji na ten obszar – czy będzie odpowiednio duża dla ewentualnego wdrażania IF.

odpadowe, w celu ich przekształcenia w efektywne systemy ciepłownicze.⁹⁸ Jest to o tyle istotne, że tylko systemy efektywne w rozumieniu Dyrektywy mogą otrzymać wsparcie w formie pomocy publicznej.⁹⁹ Jednocześnie, pożądanym jest dalszy rozwój sieci ciepłowniczych, zwiększających dostępność tej formy ogrzewania dla mieszkańców (ograniczając negatywne skutki spadku popytu na ciepło systemowe), a w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe wspieranie środkami UE sieci podłączonych do nieefektywnych systemów ciepłowniczych. W przypadku zastosowania instrumentów zwrotnych, ostatecznie koszty realizacji tych inwestycji musiałyby być sfinansowane przez mieszkańców w postaci zwiększonych opłat za ogrzewanie. Mogłoby to spowodować dalszy spadek popytu na ciepło systemowe i odłączanie kolejnych bloków od ciepłowni lokalnych, co jest widocznym trendem w ciepłownictwie.¹⁰⁰

W ujęciu horyzontalnym, istotnym argumentem za wykorzystaniem instrumentów finansowych jest relatywnie duża liczba potencjalnych projektów, dających szansę na zainteresowanie pośredników finansowych. Dotyczy to przede wszystkim projektów termomodernizacji budynków wielorodzinnych oraz firm sektora MŚP. Pewnym ograniczeniem jest jednak planowane wykluczenie z wsparcia na poziomie regionalnym spółdzielni mieszkaniowych, zgodnie z przyjętą linią demarkacyjną. Ogółem jednak, relatywnie wysoka liczba potencjalnych odbiorców ostatecznych powinna pozwolić na osiągnięcie „masy krytycznej” niezbędnej do uruchomienia procedur związanych z wdrożeniem instrumentów finansowych.

Inwestycje w zakresie efektywności energetycznej charakteryzują się niewielkim ryzykiem inwestycyjnym. Nie ma tutaj ryzyka rynkowego, związanego z brakiem odpowiedniego popytu na „produkt”, czy ryzyka technologicznego, związanego z możliwością braku osiągnięcia zakładanych rezultatów prowadzonych prac badawczych. Występuje jedynie ryzyko wdrożeniowe, związane z niską jakością audytu lub nierzetelnie przeprowadzonych prac remontowych, które mogą skutkować brakiem osiągnięcia pełnej zakładanej oszczędności w zużyciu energii. W naszej ocenie, ryzyko to jest jednak umiarkowane.

Wśród innych argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych warto wymienić przede wszystkim możliwość wielokrotnego wykorzystania środków (i kształtowania za ich pomocą regionalnej polityki rozwoju również w przyszłości), możliwość zapewnienia ciągłości w dostępie do środków dla beneficjentów (brak ograniczonych w czasie naborów), także – w przypadku przedsiębiorstw – mniejszą ingerencję w procesy rynkowe. Pewnym minusem jest natomiast brak doświadczeń we

⁹⁸ Dyrektywa 2012/27/UE o efektywności energetycznej wprowadza definicję „efektywnych systemów ciepłowniczych (chłodniczych)”. „Efektywny system ciepłowniczy i chłodniczy” oznacza system ciepłowniczy lub chłodniczy, w którym do produkcji ciepła lub chłodu wykorzystuje się w co najmniej 50 % energię ze źródeł odnawialnych, lub w co najmniej 50 % ciepło odpadowe, lub w co najmniej 75 % ciepło pochodzące z kogeneracji, lub w co najmniej 50% wykorzystuje połączenie takiej energii i ciepła.

⁹⁹ Przy czym zgodnie z przyjętą linią demarkacyjną, na poziomie regionalnym mają być wspierane jedynie systemy ciepłownicze o mocy zamówionej do 5 MW.

¹⁰⁰ Por. Forum Energii, Ostatni dzwonek dla ciepłownictwa w Polsce, 2017

wdrażaniu instrumentów finansowych w tym obszarze w województwie zachodniopomorskim, a także potencjalne trudności z wyborem pośredników finansowych, szczególnie w przypadku finansowania przeznaczonego dla MŚP.

Natomiast wśród argumentów za dotacyjną formą wsparcia wymienić należy przede wszystkim możliwość wytworzenia silnego efektu zachęty, poprzez zwiększenie opłacalności inwestycji i skrócenie okresu zwrotu z inwestycji. Powoduje to, że część osób, firm i instytucji, które nie zdecydowałyby się na inwestycje w obszarze efektywności energetycznej w przypadku zastosowania czystych instrumentów zwrotnych, może zostać przekonana do zasadności ich podjęcia w przypadku zaoferowania wsparcia bezzwrotnego. Naturalnie, kluczowe znaczenie ma tutaj intensywność wsparcia, które może być też oferowane w formie instrumentu mieszanego.

Za wsparciem dotacyjnym przemawiają również pozytywne efekty zewnętrzne (ang. *externalities*) w postaci korzyści środowiskowych (takich jak poprawa jakości powietrza, zmniejszenie emisji CO₂). Zgodnie z teorią ekonomii, pozytywne efekty zewnętrzne występują wtedy, gdy część korzyści z danej inwestycji odnoszą podmioty nie ponoszące kosztów jej realizacji. W takiej sytuacji, stopa zwrotu z inwestycji dla inwestora jest mniejsza niż stopa zwrotu dla społeczeństwa, co z kolei prowadzi do nieoptymalnego poziomu inwestycji (zaniżenia ich wartości). Wsparcie dotacyjne może zmodyfikować rachunek ekonomiczny danej inwestycji, kompensując inwestorowi korzyści ponoszone przez społeczeństwo, a w konsekwencji umożliwiając realizację inwestycji, które bez takiego wsparcia byłyby nieopłacalne.

Tabela 26 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Projekty generują oszczędności w zużyciu energii, które powinny umożliwić pokrycie kosztów realizacji inwestycji (przynajmniej w długim okresie)		Raczej niewielkie możliwości generowania oszczędności / dochodów w przypadku modernizacji systemów ciepłowniczych. Ryzyko braku opłacalności projektów termomodernizacji budynków zabytkowych, ze względu na częsty brak możliwości docieplenia ściany frontowej i dodatkowe koszty wynikające z konieczności uwzględnienia zaleceń konserwatora zabytków.
	Relatywnie duża liczba potencjalnych projektów (w tym termomodernizacja		Przy czym liczba budynków mieszkalnych wymagających

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	budynków mieszkalnych, MŚP), dająca szanse na zainteresowanie pośredników finansowych wdrażaniem IF (choć ograniczeniem jest wykluczenie z wsparcia na poziomie regionalnym spółdzielni mieszkaniowych i średnich przedsiębiorstw (demarkacja).		termomodernizacji z roku na rok systematycznie spada.
	Znaczące doświadczenia PF we wdrażaniu IF w tym obszarze, w tym pożyczek na termomodernizację budynków wielomieszkaniowych.		
	Niewielkie ryzyko inwestycyjne (zależne od jakości audytu energetycznego i rzetelności ekip remontowych)		
	W sektorze mieszkaniowym: brak problemów z zabezpieczeniami (wystarczający dla PF jest odpowiedni fundusz remontowy)		
	Możliwość ponownego wykorzystania środków (rewolwingu)		
	możliwość zapewnienia ciągłości w dostępie do środków (brak ograniczonych w czasie naborów)		
	W przypadku przedsiębiorstw - mniejsza ingerencja w procesy rynkowe		
		Brak doświadczeń we wdrażaniu IF w tym obszarze w woj. zachodniopomorskim, możliwe trudności z wyborem pośredników finansowych szczególnie w przypadku kredytów dla MŚP.	

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		W przypadku termomodernizacji - znacząca konkurencja ze strony wsparcia z poziomu krajowego - kredytów z premią BGK (z FTiR).	
		W przypadku JST - znaczący spadek ich dochodów w wyniku pandemii COVID-19, ryzyko dalszego pogorszenia sytuacji finansowej wskutek zmian planowanych w ramach reformy podatkowej oraz spadku dochodów w branżach najbardziej dotkniętych lockdownem (np. turystyka, kultura)	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	W przypadku JST – korzyści społeczne JST w postaci wygenerowania oszczędności w kosztach zużycia energii i możliwości ich przeznaczenia na inne inwestycje rozwojowe, a także promocja inwestycji proekologicznych wśród mieszkańców.		Dotyczy projektów termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i modernizacji oświetlenia ulicznego
	Możliwość sfinansowania korzyści środowiskowych (pozytywnych efektów zewnętrznych inwestycji) w postaci poprawy jakości powietrza, zmniejszenia emisji CO ₂ .		
	Możliwość wytworzenia silnego efektu zachęty, poprzez zwiększenie opłacalności inwestycji i skrócenie okresu zwrotu z inwestycji.		Szczególnie istotne w sytuacji zapewne ograniczonej skłonności firm do inwestycji w tym obszarze po pandemii COVID-19.
	Większa możliwość wyboru projektów mających największy wpływ na osiągnięcie celów interwencji (o największym stopniu redukcji zużycia energii)		

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	Możliwość wsparcia termomodernizacji budynków wielorodzinnych zamieszkałych przez mieszkańców zagrożonych ubóstwem energetycznym.		Potrzeby tej grupy mogą być zaadresowane w ramach programu pilotażowego WFOŚ, skierowanego do małych wspólnot mieszkaniowych (od 3 do 20 lokali), w tym m.in. z terenów popegeerowskich.

Podsumowanie: Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe argumenty, w obszarze efektywności energetycznej widzimy potencjał do zastosowania zarówno wsparcia zwrotnego, jak i bezzwrotnego. Wsparcie zwrotne jest w naszej ocenie bardziej uzasadnione w przypadku projektów zwiększenia efektywności energetycznej w budynkach wielorodzinnych i przedsiębiorstwach sektora MŚP, a dotacyjne – w przypadku budynków użyteczności publicznej, projektach budowy/modernizacji systemów ciepłowniczych oraz modernizacji oświetlenia ulicznego. Potencjalnie ciekawym rozwiązaniem w obu przypadkach może być zastosowanie instrumentów mieszanych, z odpowiednio dopasowaną wysokością komponentu bezzwrotnego. Ze względu na konkurencję programu Czyste Powietrze, nie widzimy uzasadnienia dla instrumentów zwrotnych przeznaczonych dla budownictwa jednorodzinnego. Istotne znaczenie dla ostatecznych rozstrzygnięć mogą mieć kwestie wdrożeniowe (w tym możliwość znalezienia pośredników finansowych).

6.3.2. Promowanie odnawialnych źródeł energii (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS ii)

Zakres wsparcia

Wsparcie w ramach niniejszego celu szczegółowego ukierunkowane będzie na wzrost udziału OZE w produkcji energii elektrycznej i ciepłej w regionie. Wytwarzanie energii z OZE ma stanowić istotny element obniżenia emisyjności gospodarki oraz dywersyfikacji źródeł energii. Wspierane będą projekty z zakresu:

- Budowy i rozbudowy źródeł OZE do produkcji energii elektrycznej wraz z magazynami energii działającymi na potrzeby danego źródła OZE oraz przyłączeniem do sieci (przy ograniczeniu mocy zależnie od rodzaju energii, m.in. promieniowanie słoneczne i biogaz do 0,5 MWe, wiatr i biomasa do 5 MWe),
- Budowy lub przebudowy sieci umożliwiających odbiór energii z OZE,
- Budowy i rozbudowy źródeł OZE do produkcji energii ciepłej, wraz z magazynami ciepła działającymi na potrzeby danego źródła OZE (przy ograniczeniu mocy zależnie od rodzaju energii, m.in. promieniowanie słoneczne do 0,5 MWth, biomasa do 5 MWth, geotermia do 2 MWth),
- Projekty z zakresu energii rozproszonej (np. klastry energetyczne).

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Inwestycje w obszarze OZE generują oszczędności w kosztach zużycia energii elektrycznej (lub ciepłej) w przypadku prosumentów, a w przypadku podmiotów zawodowych –

przychody ze sprzedaży energii. Z tego względu powinny charakteryzować się dodatnią wartością bieżącą netto inwestycji. Z punktu widzenia ekonomicznego, istnieją silne przesłanki dla zastosowania w tym obszarze instrumentów finansowych.

W ostatnich latach opłacalność inwestycji w produkcję energii elektrycznej z OZE systematycznie rośnie, wraz z rozwojem technologicznym prowadzącym do spadku cen instalacji (szczególnie fotowoltaicznych) oraz rosnącymi cenami prądu. W rezultacie, znacząco skrócił się okres zwrotu z inwestycji w panele fotowoltaiczne, co spowodowało prawdziwy boom inwestycyjny w tym obszarze.¹⁰¹ W naszej ocenie, dalszy rozwój produkcji energii elektrycznej z OZE nie wymaga już tak znaczącego wsparcia dotacyjnego, jakie było oferowane w regionie w perspektywie finansowej 2014-2020. Możliwe jest natomiast utrzymanie pewnych preferencji finansowania, np. w formie preferencyjnego oprocentowania lub niewielkiego komponentu bezzwrotnego. Wsparcie dotacyjne (lub znaczący komponent bezzwrotny w instrumencie mieszanym) wydaje się natomiast znacznie bardziej uzasadnione w przypadku wspierania rozwoju magazynów energii, których opłacalność jest relatywnie niewielka, a ich rozwój jest bardzo pożądany z punktu widzenia stabilizacji całego systemu elektroenergetycznego.

Zasadność wykorzystania instrumentów finansowych do wsparcia rozwoju OZE można także różnicować w zależności od typu odbiorcy ostatecznego. W przypadku podmiotów zawodowych, inwestujących w instalacje generujące energię elektryczną na sprzedaż, a także prosumentów biznesowych z sektora MŚP, instrumenty finansowe wydają się optymalną formą wsparcia. Pozwalają one na redukcję problemu luki finansowej, w której mogą znaleźć się m.in. mali inwestorzy zainteresowani budową własnej farmy fotowoltaicznej, a którzy nie posiadają twardego zabezpieczenia (np. hipoteki) poza zastawem na budowanej instalacji (która rzadko jest akceptowana jako główne zabezpieczenie kredytu). Dodatkowo, banki niechętnie udzielają finansowania w przypadku braku wygranej aukcji OZE, ze względu na brak gwarancji ceny na cały okres kredytowania, mimo że na wolnym rynku w obecnej sytuacji rynkowej można uzyskać często wyższą cenę sprzedaży niż w ostatnich aukcjach. Natomiast w przypadku bardziej niszowych inwestycji (np. biogazowni), barierą dla banków może być brak odpowiedniego know-how w danym obszarze. Oprócz adresowania problemu luki finansowej, preferencyjne instrumenty finansowe mogą być optymalną kosztowo formą wytworzenia efektu zachęty dla dalszego rozwoju tego typu inwestycji w sektorze MŚP w woj. zachodniopomorskim. Dotyczy to również prosumentów biznesowych, którzy aktualnie nie mają dostępu do preferencyjnego finansowania w obszarze OZE ze środków publicznych.

W przypadku podmiotów sektora publicznego, podobnie jak w przypadku celu szczegółowego dotyczącego promowania efektywności energetycznej, zasadne może być utrzymanie wsparcia dotacyjnego lub wykorzystanie instrumentów mieszanych, z komponentem bezzwrotnym. Przy czym argumentem przemawiającym za takim

¹⁰¹ Prosty okres zwrotu z inwestycji w fotowoltaikę prosumencką można szacować na ok. 7-9 lat, w zależności m.in. od jakości wykorzystanych materiałów i wahań w zużyciu energii.

rozwiązaniem nie są kwestie ekonomiczne (opłacalność inwestycji w OZE jest analogiczna jak w przypadku innych podmiotów), tylko społeczne korzyści z inwestycji w postaci możliwości wykorzystania zaoszczędzonych środków na inne cele społeczne, w tym inwestycje rozwojowe. Ostatecznie, wybór optymalnej formy wsparcia w tym obszarze będzie również ściśle zależny od dostępnej alokacji w relacji do potencjalnego zapotrzebowania.

Istotnym wyzwaniem w przypadku projektowania wsparcia rozwoju OZE z wykorzystaniem instrumentów finansowych może być znalezienie podmiotu pełniącego rolę pośrednika finansowego, na co wskazują doświadczenia z innych regionów, które wdrażały taki instrument w perspektywie finansowej 2014-2020. Niewątpliwie ten aspekt będzie wymagał pogłębionej refleksji na etapie projektowania konkretnych instrumentów wsparcia w tym obszarze. Jednocześnie, warto w tym kontekście zadbać, w przypadku uruchomienia instrumentu finansowego wspierającego rozwój OZE, o zapewnienie możliwie szerokiej grupy docelowej i rodzajów finansowanych źródeł OZE (w tym zarówno produkcję na własne potrzeby, jak i źródła zawodowe OZE), tak by uzyskać odpowiedni efekt skali zwiększający opłacalność wdrażania instrumentu dla potencjalnych pośredników.

Istotnym zagadnieniem w przypadku wsparcia rozwoju OZE jest również dostępność alternatywnych źródeł finansowania wdrażanych z poziomu krajowego. W przypadku osób fizycznych, de facto potwierdzone jest już uruchomienie kolejnej edycji dotacji w ramach programu „Mój prąd” (nabór planowany od 01.07.2021), który oprócz dotacji na fotowoltaikę ma objąć również dofinansowanie zakupu ładowarek do samochodów elektrycznych, magazynów energii oraz inteligentnych systemów zarządzania energią w budynku¹⁰². Ze względu na ogromną popularność tego programu, w naszej ocenie nie ma uzasadnienia dla dodatkowego wspierania tej grupy odbiorców z poziomu regionalnego.

Innym programem dostępnym na poziomie krajowym jest wdrażany przez NFOŚiGW program Energia plus, kierowany do przedsiębiorców. Dedykowany jest on relatywnie dużym inwestycjom (min. wartość pożyczki to 500 tys. zł), z preferencyjnym oprocentowaniem (WIBOR3M + 50 pb, nie mniej niż 1,5%), i możliwością umorzenia 10% wartości pożyczki. Natomiast obecnie brak jest istotnego programu wsparcia z poziomu krajowego prosumentów biznesowych, produkujących energię na własne potrzeby. Podmioty te coraz chętniej korzystają natomiast z finansowania komercyjnego, w tym leasingu. W naszej ocenie to właśnie prosumenci biznesowi stanowią jedną z grup potencjalnie najbardziej zainteresowanych skorzystaniem z preferencyjnego instrumentu finansowego na rozwój OZE¹⁰³.

Projekty z zakresu energetyki rozproszonej (w tym klastrów energetycznych), co do zasady również powinny mieć potencjał do generowania oszczędności w kosztach zużycia energii lub

¹⁰² [Informacje o 3 edycji programu Mój Prąd](#)

¹⁰³ Potwierdzeniem takiej tezy mogą być m.in. doświadczenia z woj. pomorskiego, w którym to właśnie prosumenci biznesowi zdecydowanie dominują wśród odbiorców pożyczki OZE wdrażanej w tym regionie.

przychodów z jej sprzedaży, co daje potencjał do wykorzystania instrumentów finansowych. W tym wypadku bardziej uzasadnione wydaje się jednak w naszej ocenie zastosowanie dotacji. Wynika to z ograniczonej liczby potencjalnych odbiorców ostatecznych, a także konieczności wytworzenia odpowiednio silnego efektu zachęty, w celu intensyfikacji rozwoju tego typu inicjatyw. Jednocześnie, ze względu na niską liczbę potencjalnych odbiorców wsparcia, istnieje duże ryzyko braku zainteresowania pośredników finansowych wdrażaniem ewentualnego instrumentu finansowego w tym obszarze.

W przypadku projektów budowy lub przebudowy sieci umożliwiających odbiór energii z OZE, aktualnie przyjęta linia demarkacyjna nie przewiduje wsparcia tego typu projektów na poziomie regionalnym.

W ujęciu horyzontalnym, istotnym argumentem za wykorzystaniem instrumentów finansowych jest relatywnie duża liczba potencjalnych projektów, dających szanse na zainteresowanie pośredników finansowych. Dotyczy to przede wszystkim zyskujących w ostatnim czasie ogromną popularność inwestycji fotowoltaicznych (zarówno źródeł zawodowych, produkujących energię elektryczną na sprzedaż, jak i prosumentów, produkujących energię na własne potrzeby). Wysoka liczba potencjalnych odbiorców ostatecznych powinna pozwolić na osiągnięcie „masy krytycznej” niezbędnej do uruchomienia procedur związanych z wdrożeniem instrumentów finansowych.

Inwestycje w zakresie OZE charakteryzują się niewielkim ryzykiem inwestycyjnym. W przypadku produkcji energii na własne potrzeby, nie ma ryzyka braku popytu na produkowaną energię. Ryzyko takie istnieje w przypadku produkcji energii z OZE na sprzedaż, jest ono jednak bardzo niewielkie (popyt na „zieloną energię” i ceny prądu cały czas rosną, a w przypadku wygranej aukcji, zagwarantowana jest stała cena na 15 lat). Również ryzyko braku uzyskania zakładanej produkcji energii jest w naszej ocenie relatywnie niewielkie (zależne m.in. od rzetelności założeń dotyczących warunków pogodowych i jakości wykorzystanych materiałów / ekipy instalacyjnej).

Wśród innych argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych warto wymienić przede wszystkim możliwość wielokrotnego wykorzystania środków (i kształtowania za ich pomocą regionalnej polityki rozwoju również w przyszłości), możliwość zapewnienia ciągłości w dostępie do środków dla beneficjentów (brak ograniczonych w czasie naborów), także – w przypadku przedsiębiorstw – mniejszą ingerencję w procesy rynkowe. Pewnym minusem jest natomiast brak doświadczeń we wdrażaniu IF w tym obszarze w woj. zachodniopomorskim, a także potencjalne trudności z wyborem pośredników finansowych.

Natomiast wśród argumentów za dotacyjną formą finansowania wymienić należy przede wszystkim możliwość wytworzenia silnego efektu zachęty, poprzez zwiększenie opłacalności inwestycji i skrócenie okresu zwrotu z inwestycji. Przy czym w przypadku fotowoltaiki, popyt w obecnych warunkach rynkowych jest na tyle wysoki, że silny efekt zachęty w postaci

dotacji o dużej intensywności nie jest już konieczny (opłacalność inwestycji znacząco wzrosła z powodu spadku cen paneli fotowoltaicznych i wzrostu cen prądu).

Za wsparciem dotacyjnym przemawiają również pozytywne efekty zewnętrzne (ang. *externalities*) w postaci korzyści środowiskowych (takich jak poprawa jakości powietrza, zmniejszenie emisji CO₂). Zgodnie z teorią ekonomii, pozytywne efekty zewnętrzne występują wtedy, gdy część korzyści z danej inwestycji odnoszą podmioty nie ponoszące kosztów jej realizacji. W takiej sytuacji, stopa zwrotu z inwestycji dla inwestora jest mniejsza niż stopa zwrotu dla społeczeństwa, co z kolei prowadzi do nieoptymalnego poziomu inwestycji (zaniżenia ich wartości). Wsparcie dotacyjne może zmodyfikować rachunek ekonomiczny danej inwestycji, kompensując inwestorowi korzyści ponoszone przez społeczeństwo, a w konsekwencji umożliwiając realizację inwestycji które bez takiego wsparcia byłyby nieopłacalne.

Tabela 27 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Projekty generują oszczędności w kosztach zużycia energii elektrycznej (lub ciepłej) w przypadku prosumentów, a w przypadku podmiotów zawodowych – przychody ze sprzedaży energii, umożliwiające pokrycie kosztów inwestycji. Relatywnie krótki (szczególnie w przypadku fotowoltaiki) okres zwrotu, wskutek rozwoju technologii i wzrostów cen energii elektrycznej.		W przypadku magazynów energii, opłacalność jest relatywnie niewielka, a ich rozwój jest bardzo pożądany z punktu widzenia stabilizacji całego systemu elektroenergetycznego
	Duża liczba potencjalnych projektów w przypadku budowy i rozbudowy źródeł OZE (szczególnie fotowoltaiki) ¹⁰⁴		Niewielka liczba potencjalnych projektów z zakresu energetyki rozproszonej (w tym klastrów, spółdzielni, wspólnot energetycznych) ¹⁰⁵
	Niewielkie ryzyko inwestycyjne (zależne od rzetelności przyjętych założeń, w tym dotyczących warunków pogodowych).		

¹⁰⁴ M.in. z ankiety CATI wynika, że inwestycje w OZE planuje 9% spośród firm planujących jakiegokolwiek inwestycje w ciągu najbliższych 12 miesięcy.

¹⁰⁵ Np. certyfikat pilotażowego klastra energii posiadają jedynie 3 podmioty z woj. zachodniopomorskiego, spółdzielnia energetycznej nie ma jeszcze żadnej

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	W przypadku części projektów możliwość sfinansowania projektów z ograniczonym dostępem do finansowania komercyjnego (np. inwestycji w farmy fotowoltaiczne bez wygranej aukcji)		
	Możliwość ponownego wykorzystania środków (rewolwingu)		
	Możliwość zapewnienia ciągłości w dostępie do środków (brak ograniczonych w czasie naborów)		
	W przypadku przedsiębiorstw - mniejsza ingerencja w procesy rynkowe		
		Brak doświadczeń we wdrażaniu IF w tym obszarze w woj. zachodniopomorskim, duże trudności z wyborem PF w innych regionach.	
		Istotna konkurencja wsparcia z poziomu krajowego (w przypadku osób fizycznych – programu „Mój prąd”, w przypadku przedsiębiorstw realizujących większe wartościowo inwestycje – programu „Energia plus”. Dodatkowo – rosnąca popularność leasingu komercyjnego w przypadku firm MŚP.	Brak istotnej konkurencji z poziomu krajowego dla prosumentów biznesowych MŚP.
		W przypadku JST - znaczący spadek ich dochodów w wyniku pandemii COVID-19, ryzyko dalszego pogorszenia sytuacji finansowej wskutek zmian planowanych w ramach reformy podatkowej	
Argumenty dotyczące	W przypadku JST – korzyści społeczne JST w postaci		

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
wsparcia w formie dotacji	wygenerowania oszczędności w kosztach zużycia energii i możliwości ich przeznaczenia na inne inwestycje rozwojowe, a także promocja inwestycji proekologicznych wśród mieszkańców.		
	Możliwość sfinansowania korzyści środowiskowych (pozytywnych efektów zewnętrznych inwestycji) w postaci poprawy jakości powietrza, zmniejszenia emisji CO ₂ .		
	Możliwość wytworzenia silnego efektu zachęty, poprzez zwiększenie opłacalności inwestycji i skrócenie okresu zwrotu z inwestycji.		
	Wartość społeczna związana z realizacją projektów wspólnot energetycznych, wysp energetycznych.		

Podsumowanie: Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe argumenty, w obszarze OZE widzimy potencjał przede wszystkim do zastosowania wsparcia zwrotnego, uzupełnionego w niektórych obszarach wsparciem bezzwrotnym. Preferencyjne wsparcie zwrotne powinno być w naszej ocenie podstawową formą wsparcia rozwoju OZE zwłaszcza w sektorze MŚP, zarówno wśród podmiotów produkujących energię na sprzedaż, jak i na własne potrzeby (w tym wypadku do rozważenia zastosowanie niewielkiego komponentu bezzwrotnego). Wsparcie dotacyjne proponujemy w przypadku instalacji OZE na budynkach użyteczności publicznej (z opcją zamiany na instrument mieszany ze znaczącym komponentem bezzwrotnym), a także w przypadku projektów z zakresu energetyki rozproszonej (klastrow, spółdzielni itp.) oraz wsparcia infrastruktury do magazynowania energii. Nie rekomendujemy wsparcia osób fizycznych na poziomie regionu, ze względu na konkurencję programu „Mój prąd”.

Istotne znaczenie dla ostatecznych rozstrzygnięć mogą mieć kwestie wdrożeniowe (w tym możliwość znalezienia pośredników finansowych).

Źródło: Opracowanie własne.

6.4. Środowisko (CP 2)

- 6.4.1. Wspieranie przystosowania się do zmiany klimatu i zapobiegania ryzyku związanemu z klęskami żywiołowymi i katastrofami, a także odporności, z uwzględnieniem podejścia ekosystemowego (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS iv)

Zakres wsparcia

Interwencja przewidziana w ramach celu szczegółowego iv obejmuje działania zwiększające odporność regionu na negatywne skutki zmian klimatu i zagrożenia z tym związane. W projekcie Programu przewidziano w tym celu wsparcie m.in. projektów w zakresie

gromadzenia i zagospodarowania wód opadowych oraz ich infiltracji pozwalające na przeciwdziałanie powodziom i suszom miejskim, w tym rozwój zielonej i niebieskiej infrastruktury na obszarach zurbanizowanych. Dostępne środki przeznaczone mają być również na rozwój małej, w tym naturalnej retencji poprzez poprawę funkcjonowania urządzeń wodnych i infrastruktury hydrotechnicznej, jak również rozwój systemów prognozowania i wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami oraz wzmocnienie potencjału służb ratowniczych przez ich doposażenie. Uzupełniając, w ramach realizowanych projektów możliwa będzie realizacja działań dotyczących edukacji zwiększającej świadomość o skutkach zmian klimatu.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Działania związane z adaptacją do zmian klimatu co do zasady wspierane były dotychczas z wykorzystaniem dotacji (m.in. w ramach RPO, jak i POIiŚ) i ten instrument wydaje się najwłaściwszy również dla CS 2 iv. Wszystkie z projektów przewidzianych do wsparcia w analizowanym obszarze mają bowiem – niezależnie od typu beneficjenta je realizującego – charakter niedochodowy i niegenerujący oszczędności i jako takie, nie kwalifikują się do finansowania zwrotnego. Jednocześnie planowane inwestycje (rozwój retencji, rozwój systemów ostrzegania) będą miały potencjał do ograniczenia skutków negatywnych zjawisk pogodowych związanych ze zmianami klimatu (np. powodzi lub suszy) oraz zwiększenia możliwości szybkiego reagowania na nie (wsparcie służb ratowniczych). Pozwolą zatem na zwiększenie bezpieczeństwa regionu oraz ograniczenie ewentualnych kosztów związanych z naprawą skutków niekorzystnych zjawisk pogodowych (m.in. zalań/podtopień). Są to więc przedsięwzięcia ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa regionu, co oznacza że ich realizacja powinna być wspierana poprzez stosowanie najsilniejszego efektu zachęty, tj. dotacji o możliwie dużym stopniu intensywności wsparcia.

Część z planowanych inwestycji może oczywiście wpłynąć na poprawę atrakcyjności obszarów, na których są realizowane (rozwój zielonej i błękitnej infrastruktury na obszarach zurbanizowanych), niemniej ewentualne bezpośrednie korzyści finansowe z ich realizacji czerpać będą raczej podmioty gospodarcze świadczące usługi na wspartych terenach, a nie bezpośredni beneficjenci. Nawet jeśli jakieś podmioty realizujące projekty w ramach tego CS osiągną w ich wyniku korzyści ekonomiczne, to należy się spodziewać, że będzie to dotyczyło raczej ograniczonej liczby przedsięwzięć i stanowiło raczej wyjątek niż regułę. Na wsparcie w tym obszarze patrzeć trzeba raczej przez pryzmat korzyści społecznych i środowiskowych związanych z poprawą bezpieczeństwa regionu i zwiększeniem odporności na negatywne skutki związane ze zmianami klimatu. Działania te należy podjąć możliwe szybko i na możliwie szeroką skalę, aby przyniosły wymierne korzyści. Ich zaniechanie może bowiem oznaczać straty o większej wartości (m.in. koszty związane z usuwaniem skutków powodzi) niż koszty związane z podejmowaniem działań adaptacyjnych do zmian klimatu¹⁰⁶. Dlatego

¹⁰⁶ Ministerstwo Środowiska, Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030, Warszawa 2013

też powinny być one wspierane przy wykorzystaniu możliwie atrakcyjnej formy finansowania tj. dotacji, która dawać będzie największy efekt zachęty. Zastosowanie mniej atrakcyjnej – w porównaniu z dotacjami – formy finansowania mogłoby oznaczać odłożenie w czasie lub wręcz rezygnację z inwestycji o istotnym znaczeniu dla poprawy bezpieczeństwa regionu. Z uwagi na te kwestie w naszej opinii interwencja w ramach CS iv powinna być finansowana za pośrednictwem dotacji.

Tabela 28. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iv) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Finansowane projekty nie mają de facto charakteru komercyjnego, co do zasady brak przychodów pozwalających na spłatę finansowania.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Duże korzyści środowiskowe.		Podjęcie działań adaptacyjnych związanych ze zmniejszeniem ryzyka powodzi oraz suszy i łagodzących ich ewentualne skutki wpłynie na poprawę stanu środowiska, dzięki ograniczeniu zjawisk wpływających na jego degradację.
	Duże korzyści społeczne (poprawa bezpieczeństwa i zwiększenie odporności na negatywne skutki zmian klimatu).		Dzięki działaniom zmniejszającym ryzyko powodzi i suszy oraz poprawiającym zdolność szybkiego reagowania na nie zwiększy się bezpieczeństwo mieszkańców, którzy ponosić będą mniejsze koszty związane z likwidacją skutków niekorzystnych zjawisk pogodowych (m.in. kosztu usuwania skutków podtopień, powodzi). Zapewnienie terenów zielonych w miastach zwiększy również komfort życia w nich (pomoże np. niwelować zjawisko miejskich wysp ciepła).

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	Ryzyko zaniechania inwestycji w przypadku zastosowania wsparcia zwrotnego.		Jak wynika ze SPA ¹⁰⁷ straty wynikające z zaniechania działań adaptacyjnych mogą być wielokrotnie wyższe, niż koszty ich realizacji.
	Znaczący element zachęty.		Ponieważ omawiane inwestycje mają charakter niedochodowych i niegenerujący bezpośrednich oszczędności, jednocześnie mogą być potencjalnie kosztochłonne dla beneficjentów, zastosowanie instrumentu mniej atrakcyjnego (tj. wsparcia zwrotnego) może istotnie ograniczyć liczbę potencjalnych projektów, które mogłyby być zrealizowane przy wsparciu z dotacji. Przy ograniczonych środkach finansowych potencjalni beneficjenci mogą bowiem odkładać tego typu inwestycje na przyszłość, jako przedsięwzięcia mniej pilne do realizacji.
<p>Podsumowując: Biorąc pod uwagę niedochodowych charakter projektów oraz korzyści jakie przyniesie ich realizacja wskazane w ramach ww. argumentów rekomendujemy aby w ramach CS 2iv zastosować wsparcie dotacyjne.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

6.4.2. Wspieranie zrównoważonej gospodarki wodnej (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS v)

Zakres wsparcia

Wsparcie w ramach omawianego celu dotyczy rozwoju infrastruktury komunalnej, z której korzystają mieszkańcy regionu i, za korzystanie z której ponoszą opłaty z tytułu zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków. W obszarze tym istnieje więc potencjał do zastosowania instrumentów finansowych, ponieważ wspomniane opłaty mogłyby być wykorzystane na

¹⁰⁷ Op. Cit.

pokrycie kosztów zobowiązań zaciągniętych na realizację inwestycji. Samorządy korzystają już zresztą z wsparcia zwrotnego na tego typu inwestycje, ofertowanego m.in. przez WFOŚiGW, przy czym warunki udzielania takiego wsparcia mogą być każdorazowo negocjowane, z uwzględnieniem specyfiki danej inwestycji.

Warto również zauważyć, że inwestycje w sieci kanalizacyjne i wodociągowe mogą być nieopłacalne z czysto ekonomicznego punktu widzenia, ponieważ okres eksploatacji inwestycji bywa w nich dużo krótszy niż okres, w którym zwracają się poniesione nakłady. Podobnie zresztą bywa również w przypadku inwestycji w oczyszczalnie ścieków, które co do zasady mogą być bardziej opłacalne w przypadku dużych obiektów, obsługujących większą liczbę RLM (np. w oczyszczalniach obsługujących około 40 tys. RLM okres zwrotu inwestycji może być dwa razy szybszy niż w oczyszczalniach dla 10 tys. RLM), podczas gdy w programie regionalnym wspierane mają być oczyszczalnie w relatywnie małych aglomeracjach (2-10 tys. RLM).¹⁰⁸ Z dużym prawdopodobieństwem można więc uznać, że inwestycje w rozwój sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz infrastruktury oczyszczania ścieków, które będą wspierane w ramach FE WZ 2021-2027 będą przedsięwzięciami nieefektywnymi ekonomicznie, ponieważ zgodnie z linią demarkacyjną w programach regionalnych wspierać można jedynie aglomeracje 2-10 tys. RLM, w których trudniej o osiągnięcie efektywności ekonomicznej inwestycji ze względu na relatywnie mniejsze przychody z tytułu świadczonych usług.

Z uwagi na powyższe, w naszej opinii, w FE WZ 2021-2027 nie należy stosować w tym obszarze instrumentów zwrotnych ponieważ będą one prawdopodobnie nieefektywne ekonomicznie (tj. przychody z tytułu ich eksploatacji mogą nie pokryć kosztów realizacji inwestycji), istnieje ponadto prawdopodobieństwo, że koszt realizacji tych inwestycji zostałby przeniesiony na mieszkańców w postaci wyższych opłat za zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków. Można zatem zasadnie argumentować, że wśród przesłanek przemawiających za dotacyjną formą finansowania wskazać należy przede wszystkim możliwość wytworzenia silnego efektu zachęty, poprzez zwiększenie opłacalności inwestycji i skrócenie okresu zwrotu z inwestycji. Forma bezzwrotna maksymalizuje efekt zachęty, a uwagi na wskazaną specyfikę inwestycji w tym obszarze będzie mieć to kluczowe znaczenie¹⁰⁹.

Co więcej, rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej to ważne zadanie z punktu widzenia ochrony środowiska (ograniczenia zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych),

¹⁰⁸ Por. B. Karolińczak, R. Miłaszewski, *Zastosowanie metod oceny ekonomicznej efektywności obiektów wodociągowych i kanalizacyjnych*, Rocznik Ochrona Środowiska, Tom 18., Rok 2016, s. 770-782

¹⁰⁹ Oczywiście gospodarka wodno-kanalizacyjna, będąca obligatoryjnym zadaniem samorządu terytorialnego stopnia podstawowego, powoduje, że odpowiednie działania w tym zakresie muszą być prowadzone. Oznacza to konieczność poszukiwania wszelkich źródeł finansowania, w tym także zwrotnych – tym niemniej, w przypadku braku źródeł zawierających odpowiedni (jak postulujemy – maksymalny) poziom zachęty, działania w tym zakresie będą zapewne prowadzone w mniejszej skali oraz dłużej (z opóźnieniem), z negatywnymi konsekwencjami w sferze środowiskowej i społecznej (i będą warunkowane poziomem zadłużenia jednostki). Zatem, jak wskazujemy, forma dotacyjna jest tu jak najbardziej adekwatna.

spełnienia zobowiązań unijnych w tym obszarze oraz poprawy jakości życia mieszkańców. Przykładowo likwidacja indywidualnych nieszczelnych zbiorników na ścieki może przyczynić się do ograniczenia bakterii chorobotwórczych, które wraz ze ściekami przedostają się do gleby i wód podziemnych – a tym samym będzie ograniczać zachorowalność na rozmaite choroby bakteriologiczne, szczególnie tam, gdzie korzysta się z własnego ujęcia wody. Oczywiście, na inwestycje w obszarze ochrony środowiska zawsze należy patrzeć z uwzględnieniem szerszych korzyści społecznych i środowiskowych, a nie tylko rachunku ekonomicznego. Z uwagi na powyższe kwestie interwencja w ramach CS v powinna być w naszej opinii wspierana w formie dotacyjnej, co powinno wpłynąć na przyspieszenie realizacji niezbędnych inwestycji. Zastosowanie mniej atrakcyjnych instrumentów, tj. wsparcia zwrotnego może potencjalnie wpłynąć na zaniechanie lub opóźnienie niektórych inwestycji, co będzie miało niekorzystny wpływ na ww. sfery.

Tabela 29. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (v) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Duże prawdopodobieństwo nieefektywności ekonomicznej większości projektów wodociągowych i kanalizacyjnych.	Czynnik ten oznacza, w celu zapewnienia szybkich i kompleksowych działań, konieczność zaoferowania rozwiązań maksymalizujących efekt zachęty (rozwiązaniem takim jest finansowanie bezzwrotne – w rezultacie jego zastosowania, zapewnione zostanie osiągnięcie korzyści środowiskowych i społecznych, które wskazujemy w części tabeli odnoszącej się do tej formy wsparcia). Skala tych korzyści, będzie na pewno większa oraz wystąpią one szybciej, niż w sytuacji ograniczenia wsparcia do instrumentu finansowego.
		Wysoki poziom zadłużenia samorządów będących potencjalnym beneficjentem.	Czynnik ten wpłynąć będzie na ograniczenie skali i tempo inwestycji (nie będzie jednak eliminować całkowicie inwestycji w tym zakresie

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
			z uwagi na charakter tego zadania publicznego).
		Dla zainteresowanych stosunkowo łatwo dostępne wsparcie ze środków WFOŚiGW.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Większe korzyści środowiskowe. W przypadku skierowania wsparcia w postaci zwrotnej istnieje ryzyko że z powodu niekorzystnego rachunku ekonomicznego lub niskiej zdolności kredytowej potencjalnych inwestorów znaczna część działań nie zostanie zrealizowana – a co za tym idzie - pozytywne korzyści środowiskowe będą ograniczone np. terytorialnie.		Rozwój infrastruktury wodno-ściekowej pozwala na ograniczenia strat wody (infrastruktura wodociągowa) oraz zmniejszenie ładunku zanieczyszczeń trafiających do gleby oraz wód (infrastruktura kanalizacyjna / ściekowa).
	Większe korzyści społeczne (poprawa jakości życia i bezpieczeństwo mieszkańców związane z gospodarką wodno-ściekową, w tym szczególnie poprawą dostępności dobrej jakościowo wody pitnej).		Poprawa dostępności do dobrej jakości wody oraz zbiorczych systemów odprowadzania ścieków komunalnych przyczynia się do poprawy jakości życia mieszkańców (m.in. poprzez niwelowanie niedogodności związanych z brakiem takich rozwiązań).
	Ryzyko zaniechania / ograniczenia inwestycji w przypadku zastosowania wsparcia zwrotnego.		
	Znaczący element zachęty. Możliwość wywołania silnego efektu zachęty, poprzez zwiększenie opłacalności inwestycji i		

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	skrócenie okresu zwrotu z inwestycji		
<p>Podsumowując: ze względu na zakres interwencji (zadanie publiczne, którego dotyczy niniejsza interwencja), w szczególności jej znaczenie dla poprawy stanu środowiska oraz jakości życia mieszkańców, a także ryzyko ich ewentualnego zaniechania / ograniczenia w sytuacji stosowania mniej atrakcyjnych (tj. zwrotnych form wsparcia) w naszej opinii obszar ten powinien być wspierany dotacyjnie.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

6.4.3. Wspieranie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki zasobooszczędnej (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS vi)

Zakres wsparcia

W ramach interwencji związanej z przechodzeniem na gospodarkę o obiegu zamkniętym dofinansowane mają być z jednej strony kompleksowe projekty w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi i innymi niż komunalne. Z drugiej, planowane jest finansowanie inwestycji przedsiębiorstw mających na celu transformację ich procesów produkcyjnych w kierunku GOZ. Uzupełnieniem tych inicjatyw będzie wsparcie edukacji w zakresie GOZ. Szczegółowy wykaz projektów planowanych do wsparcia obejmuje:

1. Kompleksowe projekty z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami (instalacje poniżej 8 mln zł kosztów kwalifikowalnych.)
2. Systemy selektywnego zbierania odpadów komunalnych uwzględniające rozwiązania dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów lub ponowne użycie (PSZOK) - PSZOK obsługujący poniżej 20 tys. mieszkańców oraz inwestycja poniżej 2 mln zł kosztów kwalifikowalnych.
3. Rozwijanie recyklingu odpadów (projekty w kierunku gospodarki zasobooszczędnej) – projekty poniżej 8 mln zł kosztów kwalifikowalnych
4. Rekultywacja, w tym remediacja, terenów zdegradowanych działalnością gospodarczą.
5. Kompleksowe projekty z zakresu gospodarki odpadami innymi niż komunalne (przemysłowe, azbest, odpady medyczne).
6. Transformacja procesów produkcyjnych w przedsiębiorstwach, w kierunku GOZ (w tym strategię „zero waste”). Przedsięwzięcia realizowane przez przedsiębiorstwa.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Z pośród działań związanych z szerokorozumianą ochroną środowiska największy potencjał do zastosowania instrumentów finansowych ma wsparcie skierowane do przedsiębiorstw, które dzięki niemu zmodyfikują swoje procesy produkcyjne zgodnie z koncepcją GOZ. Przedsięwzięcia te co do zasady będą miały charakter komercyjny i powinny generować dochody i/lub oszczędności po stronie wspartych podmiotów. Korzyści dla nich wynikać będą

z jednej strony z potencjalnego zmniejszenia zasobochłonności procesów produkcyjnych, pozytywnych zmian wizerunkowych, jak również potencjalnego zmniejszenia opłat związanych z wprowadzeniem do porządku prawnego koncepcji rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP). Na chwilę obecną trudno jednoznacznie określić skalę zainteresowania tego typu wsparciem, zwłaszcza w najbliższych latach, ponieważ nieznane są nadal przepisy wprowadzające do polskiego porządku prawnego kwestie GOZ oraz ROP¹¹⁰. Niemniej po ich uchwaleniu można oczekiwać dużego zainteresowania wsparciem w tym obszarze. Przewidywania takie potwierdzają m.in. plany wspierania sektora przedsiębiorstw w transformacji w kierunku GOZ w ramach FENG 2021-2027¹¹¹ oraz w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększenia Odporności¹¹². Programy te, zakładając że wspierać będą przedsiębiorców w formie dotacji, mogą stanowić potencjalną konkurencję dla instrumentów zwrotnych w FE WZ 2021-2027, niemniej nie powinno to przesądzać o rezygnacji z tej formy finansowania. Zamiast tego należy rozważyć zastosowanie odpowiedniego systemu zachęt (np. częściowego umorzenia), zwiększających atrakcyjność IF oraz, ewentualnie, dopuszczenie w pierwszym okresie wdrażania programu wsparcia w formie dotacji. Można by wówczas przeznaczyć na ten cel część alokacji dla wsparcia GOZ, po wyczerpaniu, której uruchomione zostałyby instrumenty finansowe.

Pozostałe typy projektów planowane do wsparcia w ramach CS 2vi dotyczą rozwoju systemu gospodarki odpadami komunalnymi (zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami) i odpadami innymi niż komunalne, jak również rekultywacji i remediacji terenów zdegradowanych (będą to projekty JST i ich związków na terenach nie należących do Skarbu Państwa). Przedsięwzięcia te – podobnie jak projekty dotyczące rozwoju gospodarki wodno-ściekowej – mają potencjał do zastosowania wsparcia zwrotnego, ponieważ funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami finansowane jest z opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów. Przy czym należy pamiętać, że obowiązujący system gospodarki odpadami nie daje przedsiębiorcom zajmującym się procesami zagospodarowania odpadów gwarancji trwałości przychodów z opłat, ponieważ firmy te wybierane są na kilkuletnie kontrakty w ramach

¹¹⁰ Brak tych rozstrzygnięć wpływa prawdopodobnie przynajmniej częściowo na brak świadomości MŚP w zakresie wyzwań przed jakimi staną po wprowadzeniu odpowiednich przepisów. Brak takiej świadomości może być jedną z przyczyn niskiego zainteresowania MŚP widocznego na poziomie wyników badania CATI realizacją projektów związanych ze zwiększeniem efektywności wykorzystania zasobów (4% MŚP planuje takie inwestycje w ciągu najbliższych 12 miesięcy) oraz wdrożeniem ROP (jedynie 1% ankietowanych planuje takie inwestycje w ciągu najbliższych 12 miesięcy).

¹¹¹ Analizy zapotrzebowania na wsparcie w tym obszarze przeprowadzone zostały w 2020 r. na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach badania „Ocena zapotrzebowania na wsparcie przedsiębiorstw w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym (circular economy)”. Wskazano w nim na zasadność finansowania tego typu projektów w programach unijnych. Przy czym w programach regionalnych rekomendowano wykorzystanie instrumentów finansowych, natomiast w programie centralnym, w przypadku projektów uwzględniających komponent B+R, wsparcie dotacyjne.

¹¹² W KPOiZO przewidziane jest wsparcie MŚP uwzględniające transformacje podmiotów tego sektora w kierunku GOZ (Komponent A „Odporność i konkurencyjność „, A2.2.1. Inwestycje we wdrażanie technologii i innowacji środowiskowych, w tym związanych z GOZ). Na inicjatywę tą alokowano 162 mln euro dotacji. Połowa tej puli przeznaczona ma być na 5 dużych projektów przyczyniających się do utworzenia rynku surowców wtórnych. Pozostałe środki pozwolić mają na sfinansowanie około 100 projektów MŚP, pozwalających na transformacje ich procesów produkcyjnych. Środki te dostępne mają być w latach 2021-2026.

procedur PZP. Problemem polskiego systemu gospodarki odpadami jest również zapewnienie odpowiedniej wielkości i trwałych w czasie strumieni odpadów, które poddać można różnym procesom odzysku/zagospodarowania. Problemy te wpływają na ograniczenie rozwoju systemów gospodarki odpadami oraz ograniczenie skali podejmowanych inwestycji. Jak wynika z dostępnych opracowań *mimo gotowości licznych przedsiębiorców do rozwoju i inwestowania w infrastrukturę komunalną oraz recyklingową, niestabilne warunki funkcjonowania na rynku oraz ryzyko nieutrzymania dostaw surowca skutecznie te zamiary hamują*.¹¹³ Problemy te wskazują na zasadność zastosowania bardziej atrakcyjnych instrumentów wsparcia o większym efekcie zachęty tj. dotacji, które pozwoliłyby na zdynamizowanie inwestycji w obszarze gospodarki odpadami, szczególnie że potrzeby są tu duże.

W przypadku gospodarki odpadami innymi niż komunalne (niebezpiecznymi) liczyć się należy z prawdopodobnie ograniczoną liczbą projektów, która przekładać się może na nakłady finansowe niewspółmierne do korzyści związanych z uruchomieniem tego typu IF. Co więcej rozwiązanie problemów związanych odpadami niebezpiecznymi jest ważne dla zapewnienia bezpieczeństwa dla mieszkańców regionu (zmniejszenie ryzyka stykania się z groźnymi substancjami jak np. azbest) oraz zmniejszenia ładunku niebezpiecznych substancji, wpływających na degradację środowiska. Realizacja tego typu przedsięwzięć powinna być wspierana instrumentami pozwalającymi na szybkie uruchomienie inwestycji, tj. dotacjami, które stanowić będą większy efekt zachęty do ich realizacji.

Co więcej, analizując zasadność poszczególnych form wsparcia w analizowanym obszarze warto brać pod uwagę również korzyści społeczne i środowiskowe wynikające z realizowanych inwestycji. Rozwój systemu gospodarki odpadami, uwzględniający realizację inwestycji wpisanych do WPGO¹¹⁴ przyczyni się do ograniczenia presji na środowisko naturalne, dzięki zmniejszeniu ilości odpadów trafiających na wysypiska. Z punktu widzenia korzyści społecznych warto pamiętać, że zastosowanie bardziej preferencyjnych form wsparcia zmniejszy ryzyko przeniesienia kosztów projektu na mieszkańców, w formie wyższych opłat za odbiór odpadów. Za stosowaniem wsparcia dotacyjnego przemawia również fakt, że większość projektów wpisanych do WPGO (szczególnie związanych z rozwojem PSZOK) realizowanych będzie przez JST, których budżety ucierpiały w wyniku pandemii COVID-19 oraz niekorzystnych zmian w systemie podatkowym. Podmioty te, realizujące zadania publiczne mające duże znaczenie dla jakości życia mieszkańców warto wspierać możliwymi korzystnymi instrumentami (dotacjami), dzięki czemu będą mogły one zrealizować więcej potrzebnych inwestycji.

¹¹³ Lachowicz, M., *Wpływ społeczno-ekonomiczny systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta, opartego o model pełnej odpowiedzialności organizacyjnej, na wybrane sektory gospodarki kraju*, Związek Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK, 2021 r., s. 24

¹¹⁴ *Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2020-2026 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2027-2032.*, Szczecin 2019 r.

Reasumując, w ramach CS 2 vi proponujemy rozważenie wykorzystania zarówno wsparcia zwrotnego, jak i dotacyjnego. To pierwsze dedykowane powinno być projektom realizowanym przez MŚP, mającym na celu transformację ich działalności w kierunku GOZ (przy czym w pierwszych latach wdrażania FE WZ 2021-2027 warto zostawić możliwość wsparcia dotacyjnego). Dotacje należy z kolei wykorzystać do wspierania projektów wynikających z WPGO, szczególnie tych realizowanych przez JST oraz spółki komunalne.

Tabela 30. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (vi) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Projekty, szczególnie te realizowane przez MŚP powinny przynieść tym podmiotom wymierne korzyści ekonomiczne i wizerunkowe.		
		W przypadku rozwoju ZZO, sortowni, kompostowni etc. Niestabilność warunków prowadzenia działalności (związana m.in. z brakiem pewności dot. wygrania przetargów na kolejne lata, dostępnością odpowiednio dużych strumieni odpadów, odpowiednio dobrej jakości) nie sprzyja podejmowaniu decyzji staraniu się o finansowanie zwrotne.	
		W przypadku gospodarki odpadami niebezpiecznymi potencjalnie mała liczba projektów oznaczać będzie relatywnie duże koszty związane z uruchomieniem wsparcia zwrotnego.	
	Duże korzyści środowiskowe, które osiągnięte zostaną szybciej		Rozwój systemu gospodarki odpadami oraz wsparcie rozwoju

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	(a więc i szybciej ograniczone zostaną zanieczyszczenia trafiające do wód i gleby), w przypadku zastosowania bardziej atrakcyjnej firmy wsparcia jaką są dotacje. W innym przypadku istnieje ryzyko odłożenia części z planowanych inwestycji w czasie lub zaniechania mniej pilnych projektów i tym samym ograniczenia korzyści środowiskowych.		GOZ przełoży się na ograniczenie odpadów trafiających na składowiska, a zatem i zanieczyszczeń z tym związanych. Jednocześnie pozwoli na bardziej efektywne korzystanie z zasobów, co zmniejszy presję na środowisko naturalne (m.in. za sprawą jego mniejszej eksploatacji w celu pozyskania/przetworzenia tych zasobów).
	Przybliżenie regionu do wypełnienia wymogów unijnych w obszarze gospodarki odpadami.		

Podsumowując: w świetle przedstawionych argumentów, w naszej opinii w obszarze wsparcia gospodarki odpadami istnieje potencjał do zastosowania wsparcia zwrotnego w przypadku wsparcia przedsięwzięć w ich transformacji w kierunku GOZ. Z kolei w przypadku wsparcia związanego z rozwojem gospodarki odpadami komunalnymi (zarówno ZZO, recyklingu, jak i rekultywacji terenów zdegradowanych) należy stosować wsparcie dotacyjne, z uwagi z jednej strony na niestabilność prowadzenia działalności w tym obszarze, warunkującą zainteresowanie dostępnym wsparciem, jak i znaczenie rozwoju systemów gospodarki odpadami komunalnymi dla środowiska. Podobnie, za stosowaniem dotacji opowiedzieć się należy w przypadku wsparcia gospodarki odpadami niebezpiecznymi. Należy zakładać, że środki dotacyjne pozwolą na szybszą realizację inwestycji, a więc i szybsze usunięcie zagrożeń dla stanu środowiska i zdrowia mieszkańców regionu.

Źródło: Opracowanie własne.

6.4.4. Wzmacnianie ochrony i zachowania przyrody, różnorodności biologicznej oraz zielonej infrastruktury, w tym na obszarach miejskich, oraz ograniczanie wszelkich rodzajów zanieczyszczenia (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS vii)

Zakres wsparcia

W ramach celu szczegółowego vii przewidziano szeroki katalog wsparcia, obejmujący działania zwiększające ochronę środowiska i krajobrazu, w m.in. poprzez ograniczenie skutków antropopresji na terenach chronionych i cennych przyrodniczo poprzez rozwój infrastruktury pozwalającej na kanalizację ruchu turystycznego, wsparcie tworzenia i aktualizacji dokumentów planistycznych dla obszarów chronionych i inwentaryzacji i waloryzacji przyrodniczo-krajobrazowych oraz działania z zakresu edukacji ekologicznej i inne działania informacyjno-edukacyjne w zakresie ochrony przyrody. Zaplanowano również

finansowanie inicjatyw pozwalających na odwrócenie degradacji ekosystemów (m.in. poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz gatunków zagrożonych). Dostępne środki przeznaczone mają być również na rozwój zielonej i błękitnej infrastruktury w przestrzeni miejskiej, obejmującej rozwój powierzchni terenów zielonych i biologicznie czynnych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Wszystkie z projektów planowanych do realizacji w ramach omawianego CS mają charakter niekomercyjny i niedochodowy, nie będą one również generować oszczędności pozwalających na spłatę ewentualnych rat pożyczki i jako takie nie kwalifikują się do wsparcia w postaci instrumentów zwrotnych. Działania związane z ochroną środowiska wspierane były dotychczas z wykorzystaniem form dotacyjnych (m.in. w ramach RPO, jak i POIiŚ) i to właśnie ta forma wydaje się najwłaściwsza dla zakresu interwencji przewidzianego w ramach CS 2 vii.

Ukierunkowanie ruchu turystycznego w celu ograniczenia jego presji na środowisko wiąże się m.in. z rozwojem infrastruktury turystycznej (m.in. ścieżek / tras rowerowych), która ma potencjał do generowania zysków (związany z obsługą turystów), niemniej zyski te nie będą trafiały bezpośrednio i w całości do beneficjentów realizujących dany typ projektu (prawdopodobnie głównie JST lub zarządców obszarów chronionych), ale raczej do podmiotów gospodarczych świadczących usługi na obszarach, na których zrealizowano daną inwestycję. Podobnie działania związane z rozwojem zielonej i niebieskiej infrastruktury na obszarach miejskich oraz re, mogą potencjalnie zwiększyć atrakcyjność tych terenów, niemniej bezpośrednie korzyści z ich realizacji będą raczej czerpać podmioty gospodarcze świadczące usługi w sąsiedztwie wpartych terenów, a nie beneficjenci realizujący dany projekt. Dlatego też nie widzimy w tym przypadku zasadności stosowania wsparcia zwrotnego.

Na interwencję w ramach CS 2 vii patrzeć należy raczej przez pryzmat korzyści środowiskowych i społecznych jakie przyniesie realizacja projektów. Działania te będą miały istotne znaczenie dla poprawy stanu środowiska (poprzez ograniczenie jego degradacji) i jakości życia mieszkańców regionu (poprzez poprawę stanu środowiska i związanych z tym warunków życia) i z tego powodu powinny być wspierane formą wsparcia o największym efekcie zachęty, tj. dotacjami. Wdrożenie w tym obszarze instrumentów zwrotnych prawdopodobnie oznaczałoby bardzo małe lub wręcz zerowe zainteresowanie realizacją projektów, co oznacza odroczenie w czasie lub rezygnację z ważnych przedsięwzięć.

Wsparcie dotacyjne powinno być również wykorzystane do doposażenia ośrodków edukacji ekologicznej. Projekty te będą prawdopodobnie niedochodowe lub dochody z nich (w przypadku pobierania przez dany podmiot opłat za świadczone usługi) będą prawdopodobnie na tyle niewielkie, że nie pokryją kosztów związanych z realizacją projektu.

Tabela 31. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (vii) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Ewentualne korzyści ekonomiczne związane z korzystaniem z efektów projektów (np. korzystaniem ze szlaków turystycznych i usług zlokalizowanych w ich okolicy) nie będą trafiać w całości i bezpośrednio do beneficjentów.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Duże korzyści środowiskowe związane z czynną ochroną przyrody oraz ograniczeniem presji na środowisko (m.in. za sprawą ukierunkowania ruchu turystycznego).		
	Duże korzyści społeczne, wynikające z poprawy stanu środowiska, a więc i warunków życia mieszkańców regionu.		
	Znaczący efekt zachęty.		W przypadku inwestycji związanych z ochroną środowiska, które nie przyniosą bezpośrednich efektów ekonomicznych, a jednocześnie przyniosą duże korzyści środowiskowe i społeczne dotacje wywołają większy efekt zachęty do realizacji danego projektu, niż wsparcie zwrotne, które przełożyć by się mogło na zaniechanie części inwestycji.

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Podsumowując: z uwagi na powyższe argumenty, w szczególności znaczenie interwencji z CS vii dla poprawy stanu środowiska i jakości życia mieszkańców, w naszej opinii wsparcie w tym obszarze udzielane powinno być w formie dotacji.			

Źródło: Opracowanie własne.

6.4.5. Wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej jako elementu transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS viii) – „Zielone Pomorze Zachodnie”

Zakres wsparcia

W ramach interwencji CS viii wspierane mają być działania prowadzące do tworzenia systemów transportowych odpowiadających na potrzeby wszystkich użytkowników systemów transportowych miast. Cel ten osiągnięty zostanie dzięki przebudowie i rozbudowie infrastruktury transportu publicznego (w tym: centrów przesiadkowych, obiektów *park and ride* oraz *bike and ride*, transportu publicznego na żądanie, zakup niskoemisyjnego i zeroemisyjnego taboru oraz infrastrukturę ładowania i tankowania pojazdów zeroemisyjnych i niskoemisyjnych). Dodatkowo, przewidziane jest również wsparcie dróg rowerowych, inwestycji ograniczających zindywidualizowany ruch zmotoryzowany w centrach miast, systemów zarządzania ruchem i energią (ITS) oraz wsparcie transportu tramwajowego i autobusowego (od taboru, po infrastrukturę). Uzupełniając planuje się wsparcie działań promocyjnych, podnoszących świadomość mieszkańców, pracodawców i władz samorządowych na temat zeroemisyjnego taboru zbiorowego oraz ruchu niezmotoryzowanego.

Pośród możliwych do wsparcia obszarów można wymienić także inicjatywy z zakresu systemów *sharingowych* – czyli współdzielonych środków transportu, w szczególności opartych o flotę niskoemisyjną. W tym zakresie można rozpatrywać zarówno systemy oparte na samochodach, rowerach, skuterach czy hulajnogach. Wsparcie może obejmować rozwój floty pojazdów, ale także systemy zarządzania, czy rozwój zaplecza technicznego, służącego magazynowaniu, ładowaniu oraz naprawom bieżącym. Na aktualnym etapie prac nie przewidziano takiego wsparcia w Programie.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Wsparcie zaplanowane w ramach CS viii przełożyć się powinno na ograniczenie ruchu samochodowego na rzecz innych form transportu, zarówno zbiorowego, jak i indywidualnego. Osiągnięcie tego celu będzie miało potencjalnie bardzo duży wpływ na jakość życia w miastach, w tym poprawę jakości powietrza.

W analizowanym obszarze, szczególnie w części związanej z rozwojem transportu publicznego (zakupem taboru) istnieje potencjał do zastosowania finansowania zwrotnego. W obszarze tym generowane są bowiem przychody (z opłat za przejazd), które można by wykorzystać na spłatę zaciągniętych zobowiązań. Jednak obecnie, ze względu na bardzo

trudną sytuację transportu publicznego, który mocno ucierpiał w wyniku pandemii COVID-19¹¹⁵ nie rekomendujemy wsparcia zwrotnego w tym obszarze. Co do zasady transport ten powinien być atrakcyjną alternatywą dla mieszkańców, co oznacza, że powinien on dysponować nowoczesnym taborem, gęstą siatką połączeń, a ceny za jego korzystanie powinny być relatywnie niskie¹¹⁶. W przypadku zastosowania wsparcia zwrotnego istnieje ryzyko, że część z potencjalnych inwestycji nie będzie zrealizowana, a tam gdzie inwestycje dojdą do skutku, istnieje ryzyko, że koszty ich realizacji przynajmniej częściowo mogłyby zostać przeniesione na użytkowników transportu publicznego. To z kolei wiązać by się mogło ze zmniejszeniem liczby osób zainteresowanych taką formą komunikacji. Już obecnie, w wyniku dużego ograniczenia potoków pasażerskich z powodu pandemii COVID-19 część samorządów zdecydowała się na rezygnację z inwestycji¹¹⁷ oraz podwyżki cen biletów¹¹⁸. Jeśli z kolei samorządy chciałyby utrzymać relatywnie niskie ceny biletów, musiałyby ponieść całość kosztów z tym związanych, co przy obecnej trudnej sytuacji finansowej związanej ze skutkami pandemii COVID-19 jest sytuacją niepożądaną.

Potencjał do zastosowania IF ma wsparcie stacji ładowania i tankowania, przy czym dotyczy on w większym stopniu instalacji dla transportu osobistego¹¹⁹, a nie publicznego, a z zapisów założeń programowych wynika, że wsparciem objęte mają być stacje ładowania dla transportu publicznego. Pewien potencjał do wykorzystania wsparcia zwrotnego mają również inwestycje ograniczające „indywidualny ruch zmotoryzowany w centrach miast”, dotyczące systemu rowerów miejskich, które również co do zasady są projektami dochodowymi. W tym przypadku trzeba jednak rozróżnić dwa elementy tego systemu. Po pierwsze, rower miejski wymaga powstania odpowiedniej infrastruktury (m.in. stanowisk postojowych), których koszt postawienia i utrzymania może być dla prywatnego operatora roweru miejskiego za duży. Ten element tworzenia systemu powinny więc wziąć na siebie samorządy, które następnie w drodze przetargu wyłoniłyby prywatnego operatora roweru miejskiego, który zapewniłby sprzęt oraz jego serwisowanie. Teoretycznie operator taki, jako podmiot prywatny mógłby skorzystać ze wsparcia zwrotnego, jednak w praktyce oferta ta może się nie spotkać z zainteresowaniem. Podobnie zresztą jak oferta wsparcia

¹¹⁵ W ramach przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się COVID-19 wprowadzono ograniczenia w liczbie osób podróżujących danym środkiem transportu, co mocno wpłynęło na poziom przychodów z transportu. Sytuację pogorszyło jeszcze bardziej rozpowszechnienie pracy zdalnej i zdalnego nauczania, które również drastycznie zmniejszyło potoki pasażerskie. To wszystko wpłynęło na drastyczne zmniejszenie liczby osób korzystających z transportu publicznego oraz związane z tym przychody z tytułu świadczonych usług. Na chwilę obecną nie wiadomo jak szybko i czy w ogóle ruch pasażerski wróci do okresu sprzed pandemii.

¹¹⁶ Aby utrzymać taki stan rzeczy samorządy zazwyczaj dopłacają do transportu publicznego, ponieważ opłaty z tytułu sprzedaży biletów nie pozwalają na pokrycie całości kosztów związanych z jego funkcjonowaniem.

¹¹⁷ [Nocuń, K., Publiczny transport trzeba będzie układać od nowa. Koszt przewozu wzrośnie](#), dostęp 22.06.2021 r.

¹¹⁸ [Kośka, M., Koronawirus uderzył w transport zbiorowy. Miasta nie mają wyjścia](#), dostęp 22.06.2021 r.

¹¹⁹ Rozwój tej infrastruktury jest jednym z warunków koniecznych rozwoju transportu zeroemisyjnego i niskoemisyjnego. Przy czym na obecnym rozwoju tego typu transportu wydaje się, że potencjał do realizacji takich inwestycji występuje w ograniczonej liczbie największych ośrodków miejskich, w których jest szansa na wygenerowanie odpowiednio dużego popytu (m.in. za sprawą dostępnych tam platform sharingowych), sprzyjającego efektywności ekonomicznej tych inwestycji.

dotacyjnego w tym obszarze. Wynika to z faktu, że operator wyłaniany jest w przetargu publicznym i podpisuje umowę na określony czas (np. rok). Nie ma on pewności, że w kolejnych przetargach również wygra i będzie miał zapewnione przychody w kolejnych latach. To z kolei oznacza ryzyko związane z utrzymaniem trwałości efektów projektu i jego ewentualnym rozliczeniem. Z tego powodu nie rekomendujemy wspierania systemów rowerów miejskich w formie instrumentów zwrotnych.

Pozostałe typy inwestycji (m.in. dotyczące rozwoju infrastruktury transportowej i systemów zarządzania) nie kwalifikują się w naszej opinii do wsparcia z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych, ponieważ obejmą one prawdopodobnie pojedyncze projekty, aczkolwiek o dużym znaczeniu dla usprawnienia systemu transportowego, co powinno przynieść duże korzyści społeczne i środowiskowe. Jednocześnie inwestycje te nie będą generować dochodów po stronie samorządów, odpowiedzialnych za ich wdrożenie. Dlatego też ich wsparcie powinno się odbywać przy wykorzystaniu dotacji.

Analizując potencjał do wykorzystania instrumentów finansowych do wspierania rozwoju systemu mobilności współdzielonej (*car-sharing*) w przypadku samochodów elektrycznych należy mieć na uwadze liczbę potencjalnych odbiorców komercyjnych takiego wsparcia. Zgodnie z danymi raportu „Współdzielona mobilność w Polsce”¹²⁰ w 2019 r. w całym kraju funkcjonowało 11 operatorów *car-sharingu*, dysponujących 3,57 tys. aut, z czego 17% to samochody elektryczne. Są oni obecni w 12 miastach – najwięcej w Warszawie (5), Poznaniu (4), Katowicach (4), Trójmieście (3) i Krakowie (3) oraz Wrocławiu (3). Jak widać, zarówno liczba operatorów na region, jak i globalna liczba podmiotów zajmujących się *car-sharingiem* jest ograniczona i nie widać w tym obszarze możliwości wygenerowania masy krytycznej, która pozwoliłaby na uruchomienie dedykowanego instrumentu. Ponadto, na rynku dominują globalne platformy *sharingowe*. Trudno przewidywać, aby były one zainteresowane korzystaniem ze wsparcia na poziomie jednego regionu, ponieważ wymaganiem jest pełna elastyczność dysponowania flotą pojazdów, które w przypadku spadku popytu mogą np. zostać przeniesione do innej lokalizacji. Z punktu widzenia branży, w przygotowanym przez nią cytowanym raporcie oczekuje się innych działań ułatwiających promowanie współdzielonej mobilności miejskiej z wykorzystaniem samochodów. Branża liczy przede wszystkim na preferencyjne przepisy krajowe i regulacje lokalne (np. uzyskanie przywilejów w ruchu miejskim do jazdy bus-pasami, zniesienia lub obniżenia opłat za postój w miejskich strefach płatnego parkowania dla pojazdów współdzielonych). Sama działalność operatorów generuje wysokie przychody – w 2019 r. było to łącznie 57,2 mln zł i choć nie opublikowano danych dotyczących dochodowości tego typu działalności, to przedstawiciele branży wśród licznych postulatów, także tych kierowanych do władz krajowych i samorządowych, nie wskazują na potrzebę przyznawania im finansowania.

Co do zasady inwestycje planowane do wsparcia w ramach CS 2viii powinny być w naszej opinii wspierane w formie dotacji. Działania te w większości (z wyjątkiem prawdopodobnie

¹²⁰ [Na progu przełomu. Raport współdzielona mobilność w Polsce, lipiec 2019](#)

systemów rowerów miejskich) nie przyniosą wystarczających przychodów, na pokrycie kosztów kredytu. Co więcej, transport publiczny, który ma być jednym z głównych obszarów interwencji w ramach omawianego CS został bardzo mocno dotknięty skutkami pandemii COVID-19, które wpłynęły m.in. na możliwości inwestowania w jego rozwój. To z kolei może w perspektywie kilku lat negatywnie odbić się na popularności transportu publicznego, skłaniając coraz więcej osób do przejścia na indywidualny transport samochodowy. Dlatego, aby maksymalnie zwiększyć atrakcyjność transportu publicznego sugerujemy wspieranie go dotacjami, które dadzą większe szansę na realizację inwestycji transportowych, pomimo problemów z finansowaniem tego obszaru. W perspektywie kilku lat, kiedy potoki pasażerskie będą miały szansę wrócić do tych sprzed pandemii warto będzie dokonać ponownej analizy zasadności finansowania tego obszaru z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych.

Tabela 32. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (viii) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Inwestycje związane z transportem publicznym i współdzielonym mają zapewnić przychody z tytułu korzystania z transportu.		
		Trudna sytuacja transportu publicznego w wyniku pandemii COVID-19.	
		Ryzyko przeniesienia części kosztów związanych z inwestycjami w transport publiczny na jego użytkowników.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Duże korzyści środowiskowe związane z ograniczeniem emisji z transportu publicznego (wymiana taboru na nowy, nisko lub zeroemisyjny) oraz ograniczenia prywatnego/indywidualnego transportu samochodowego.		Prześlanka ta jest także zasadna dla instrumentu finansowego, jednak z uwagi na konkluzję co do nieadekwatności instrumentu finansowego, eksponujemy ją w tej części zestawienia.
	Duże korzyści dla społeczeństwa, szczególnie mieszkańców miast, w		J.w.

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	których ograniczany będzie ruch samochodowy i negatywne skutki z nim związane (m.in. zanieczyszczenia powietrza, hałas, blokowanie przestrzeni przez parkowane samochody), jednocześnie poprawiać się będzie komunikacja miejska, a więc i dostępność.		
	Większy efekt zachęty do realizacji inwestycji w transport publiczny przy wsparciu w formie dotacji (szczególnie w obecnych czasach, gdy część inwestycji może być odkładana na później ze względu na trudną sytuację w transporcie publicznym i budżetach JST).		Sytuacje takie (jak zaznaczyliśmy wcześniej) już można zaobserwować. W tej sytuacji logiczne jest stosowanie rozwiązań maksymalizującej preferencję (z taką sytuacją mamy do czynienia właśnie w przypadku wsparcia bezzwrotnego).

Podsumowując: z uwagi na powyższe argumenty, w tym złą sytuację w transporcie publicznym wywołaną skutkami pandemii COVID-19 i jednocześnie duże znaczenie dla rozwoju przyjaznych dla środowiska form komunikacji w miastach, CS 2viii powinien być w naszej opinii na obecnym etapie wdrażany przy wykorzystaniu dotacji.

Źródło: Opracowanie własne.

6.5. Silniejszy wymiar społeczny (CP4)

6.5.1. Poprawa dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury, w tym wspieranie odporności poprzez kształcenie i szkolenie na odległość oraz online (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS ii)

Zakres wsparcia

W ramach Celu Szczegółowego ii (CP 4) finansowana będzie infrastruktura edukacyjna od poziomu przedszkoli, poprzez szkolnictwo podstawowe i średnie, aż do szkolnictwa wyższego. Do beneficjentów wsparcia mają należeć: jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne JST, uczelnie (zgodnie definicją zawartą w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce), a także organizacje pozarządowe.

Wsparcie będzie dotyczyć modernizacji istniejącej infrastruktury oraz jej rozbudowy o nowe placówki, przy czym modernizacja i rozbudowa ukierunkowana przede wszystkim na zwiększenie zakresu oferty edukacyjnej oraz objęcie nią nowych grup docelowych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Orientacja wsparcia na projekty stricte infrastrukturalne bardzo ogranicza możliwość zastosowania instrumentów finansowych, w przypadku bowiem tego typu projektów (przynajmniej tam gdzie realizowane są przez instytucje publiczne) w większości przypadków (z wyjątkiem na przykład projektów termomodernizacyjnych) trudno mówić o jakimkolwiek materialnym zwrocie z inwestycji. W związku z tym zastosowanie instrumentów finansowych byłoby bardzo trudne, brak byłoby bowiem źródła spłaty zaciągniętego zobowiązania (z dochodów lub ewentualnych oszczędności).

Teoretycznie instrumenty finansowe byłyby możliwe do zastosowania w przypadku uczelni niepublicznych¹²¹, która pobierają czesne od studentów. Biorąc jednak pod uwagę to, że zgodnie z danymi systemu POLON¹²² w województwie zachodniopomorskim ma swoje siedziby tylko 6 uczelni niepublicznych, tworzenie instrumentu finansowego dla tak niewielkiej grupy nie ma wielkiego sensu (nieznane jest zresztą potencjalne zainteresowanie takim instrumentem).

W sytuacji ewentualnego poszerzenia grupy beneficjentów wsparcia i objęcia nią (poza uczelniami niepublicznymi i organizacjami pozarządowymi) także innych podmiotów prywatnych, do takich grup można by rozważać skierowanie instrumentu finansowego. Obecnie jednak nie ma to miejsca, więc ewentualne rozważania są bezprzedmiotowe.

Biorąc te czynniki pod uwagę, w ramach tego celu szczegółowego nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych i proponujemy pozostać przy finansowaniu bezzwrotnym

Poniżej prezentujemy tabelę podsumowującą argumenty za i przeciw zastosowaniu instrumentów finansowych w ramach analizowanego celu szczegółowego.

Tabela 33 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Jednostki samorządu korzystają masowo z finansowania zwrotnego, a one właśnie będą zapewne głównym beneficjentem tego działania. Dysponują zatem doświadczeniem w tej sferze,		

¹²¹ Z katalogu beneficjentów wynika, że wsparciem nie będzie objęte szkolnictwo niepubliczne na poziomie poniżej szkolnictwa wyższego.

¹²² [Ewidencja uczelni niepublicznych w bazie POLON](#), dostęp 28.05.2021.

	co może ułatwić korzystanie z IF w ramach FE WZ 2021-2027.		
		Finansowane projekty nie mają de facto charakteru komercyjnego, co do zasady brak przychodów pozwalających na spłatę finansowania.	Realizacja projektów nie będzie raczej prowadzić do oszczędności, a w niektórych przypadkach może wręcz zwiększyć koszty, ze względu na konieczność utrzymania nowej infrastruktury.
		Wysoki poziom zadłużenia samorządów, będących właścicielami większości publicznych szkół podstawowych i średnich	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Duże korzyści społeczne, polegające na poprawie warunków kształcenia, a także na poprawie jakości oferty edukacyjnej		
	Beneficjentami projektów będą w znacznej części jednostki samorządu terytorialnego, a więc podmioty działające w interesie publicznym.		
	W tej sferze tylko oferta finansowania bezzwrotnego może wywołać odpowiedni efekt zachęty, aby projektodawcy byli skłonni do realizacji projektów.		
		Bardzo znaczne potrzeby inwestycyjne, których zapewne nie uda się w całości sfinansować bezzwrotnie	
Podsumowanie: Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione wyżej argumenty w ramach analizowanego celu szczegółowego nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych i proponujemy pozostać przy finansowaniu bezzwrotnym			

Źródło: Opracowanie własne.

6.5.2. Zwiększenie integracji społeczno-ekonomicznej marginalizowanych społeczności, migrantów i grup w niekorzystnej sytuacji poprzez zintegrowane działania obejmujące mieszkalnictwo i usługi społeczne (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS iii)

Zakres wsparcia

Projekty realizowane w ramach tego celu szczegółowego będą ukierunkowane na poprawę infrastruktury społecznej powiązanej z procesem integracji społecznej, aktywizacji społeczno-zawodowej i aktywizacji społecznej, a także dostępu do lokali mieszkalnych.

Zakłada się, że wsparcie w ramach ww. celu szczegółowego kierowane będzie do osób lub rodzin zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym (m.in. migrantów, do osób korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej, rodzin mających pod opieką osoby potrzebujące wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, żyjące w niekorzystnych warunkach materialnych i mieszkaniowych, społeczności wykluczonych terytorialnie poprzez zamieszkiwanie na obszarach zdegradowanych, dzieci i młodzieży, zwłaszcza ze środowisk zaniedbanych lub wychowujące się poza rodziną).

Beneficjentami wsparcia będą jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne JST, podmioty ekonomii społecznej oraz organizacje pozarządowe.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Podobnie jak w przypadku poprzednio opisywanego celu szczegółowego, realizowane projekty mają mieć stricte pomocowy, niekomercyjny charakter. Dodatkowo, ważne też jest ich ukierunkowanie na specyficzne, znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, grupy odbiorców ostatecznych. Dodatkowo, w przypadku podmiotów ekonomii społecznej oraz organizacji pozarządowych instrumenty finansowe będą prawdopodobnie oferowane z poziomu krajowego (podobnie jak w latach 2007-2013 i 2014-2020).

Tabela 34 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iii) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Jednostki samorządu korzystają masowo z finansowania zwrotnego, a one właśnie będą zapewne głównym beneficjentem tego działania. Dysponują zatem doświadczeniem w tej sferze, co może ułatwić korzystanie z IF w ramach FE WZ 2021-2027		
		Finansowane projekty nie mają de facto charakteru komercyjnego, co do zasady brak przychodów pozwalających na spłatę finansowania.	

		Wysoki poziom zadłużenia samorządów, będących bezpośrednio lub pośrednio (poprzez swoje jednostki zależne) kluczowymi projektodawcami w omawianym obszarze.	
	.	Wsparcie (pośrednio) dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji słabo pasuje do specyfiki instrumentów finansowych,	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Bardzo duże korzyści społeczne, związane ze wspieraniem grup zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym.		
	Beneficjentami projektów będą w znacznej części jednostki samorządu terytorialnego, a więc podmioty działające w interesie publicznym.		
	Wsparcie skierowane przede wszystkim do specyficznych, znajdujących się w niekorzystnej sytuacji grup odbiorców ostatecznych.		
	W tej sferze tylko oferta finansowania bezzwrotnego może wywołać odpowiedni efekt zachęty, aby projektodawcy byli skłonni do realizacji projektów.		
Podsumowanie: Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione wyżej argumenty w ramach analizowanego celu szczegółowego nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych i proponujemy pozostać przy finansowaniu bezzwrotnym.			

Źródło: Opracowanie własne.

W ramach niniejszego celu szczegółowego nie widzimy potencjału do zastosowania instrumentów finansowych i nie rekomendujemy ich stosowania.

6.5.3. Zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej poprzez rozwój infrastruktury, w tym podstawowej opieki zdrowotnej (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS iv)

Zakres wsparcia

Celem wsparcia w ramach opisywanego celu szczegółowego mają być między innymi:

- poprawa działalności poszczególnych rodzajów opieki zdrowotnej, między innymi w zakresie opieki nad osobami starszymi, opieki długoterminowej, dziennej, środowiskowej, opieki onkologicznej i psychiatrycznej oraz ratownictwa medycznego poprzez stworzenie warunków do bardziej dostępnej opieki długoterminowej, tj. zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych, opiekuńczo-leczniczych i opieki paliatywnej, zlokalizowanych blisko miejsca zamieszkania;

- dostosowanie bazy szpitalnej do potrzeb zdrowotnych mieszkańców regionu i w konsekwencji zmniejszenie kosztów ponoszonych na utrzymanie niewłaściwej infrastruktury a w tym dążenie do uzyskania optymalnego wykorzystania łóżek, tj. zmianę sytuacji nadmiernej ilości łóżek w niektórych specjalnościach przy niedostatkach w innych specjalnościach;
- rozwój alternatywnych form opieki zdrowotnej nad osobami niesamodzielnymi, tj. opieki dziennej, domowej i środowiskowej w pobliżu miejsca zamieszkania, w tym deinstytucjonalizacja usług opiekuńczych i zdrowotnych oraz wprowadzanie świadczenia usług medycznych w modelu telemedycznym.

Beneficjentami wsparcia mają być podmioty lecznicze udzielające świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych: samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, przedsiębiorcy, jednostki budżetowe oraz lekarze i pielęgniarki, którzy wykonują swój zawód w ramach działalności leczniczej i udzielają świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Jak się wydaje, opisywane wybrane typy projektów są możliwe do finansowania w sposób zwrotny. Nawet bowiem jeżeli nie są to projekty stricte komercyjne (nie są skierowane do podmiotów, które pobierają opłaty za usługi zdrowotne), to, w uproszczeniu, de facto za zrealizowane świadczenia podmioty lecznicze otrzymują zapłatę (z kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia¹²³). Oczywiście, sytuacja poszczególnych podmiotów jest bardzo zróżnicowana i z całą pewnością finansowanie zwrotne jest odpowiednie tylko dla części z nich.

Dane statystyczne wskazują, że od wielu już lat samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SP ZOZ) notują nadwyżkę kosztów nad przychodami. W 2019 r. różnica między kosztami działalności operacyjnej a przychodami netto ze sprzedaży (czyli strata netto), wyniosła przeszło 2,7 mld zł¹²⁴ i z biegiem lat sytuacja raczej ulega pogorszeniu, niż poprawie¹²⁵. Jednocześnie rosną zobowiązania SP ZOZ, w tym zobowiązania wymagalne, w 2019 roku wyniosły one aż 1,4 mld zł¹²⁶. Taka sytuacja jest poważnym zagrożeniem z punktu widzenia finansowania zwrotnego, gdyż finansowanie niektórych podmiotów może być zbyt ryzykowne z punktu widzenia dostawcy finansowania, mogą się też pojawiać problemy z osiągnięciem przez potencjalnych pożyczkobiorców zdolności kredytowej. Stąd też bardzo dużą częścią rynku finansowania dla jednostek ochrony zdrowia stanowią pozabankowe instytucje pożyczkowe, które nie są krępowane przepisami prawa

¹²³ Chodzi nam tutaj tylko o generalną zasadę, oczywiście wycena poszczególnych świadczeń jest rozmaita i oparta na zróżnicowanych kryteriach, wyceny (i kryteria na jakich są oparte) ulegają też zmianom w czasie.

¹²⁴ „Sytuacja finansowa samorządowych SP ZOZ na przestrzeni lat 2015-2019”, Bernadeta Skóbel, Rafał Rudka, Związek Powiatów Polskich, luty 2021.

¹²⁵ Brak jest jeszcze danych za okres pandemii COVID-19, ale raczej wątpliwe, aby były one korzystniejsze, raczej wręcz przeciwnie.

¹²⁶ Ibidem.

bankowego¹²⁷. Jeszcze bardziej ryzykowne może być finansowanie placówek, które zostały skomercjalizowane i działają w formie spółek prawa handlowego; w przeciwieństwie do SP ZOZ posiadają one bowiem zdolność upadłościową.

Stąd też banki stosunkowo niechętnie kredytują placówki służby zdrowia¹²⁸, jednym z niewielu takich podmiotów jest wspomniany we wcześniejszym linku publiczny Bank Gospodarstwa Krajowego¹²⁹. Znaczącą rolę odgrywają natomiast fundusze pożyczkowe jak na przykład fundusz MEDFinance (będący częścią międzynarodowej grupy bankowej BFF)¹³⁰, dodatkowo większość firm leasingowych (a także niektórych funduszy pożyczkowych) ma w swojej ofercie leasing sprzętu medycznego. Oferta ta nie jest jednak tania, stąd też można przyjąć, że finansowanie ze środków europejskich (szczególnie w połączeniu z ewentualnym finansowaniem bezzwrotnym) będzie bardziej atrakcyjne dla poszczególnych pożyczkobiorców. Można zatem założyć że w tej sferze interwencji instrumenty finansowe będą nie tyle redukować lukę finansową, ale raczej tworzyć efekt zachęty do sfinansowania określonych wydatków.

Ewentualna interwencja publiczna w formie instrumentów finansowych (w połączeniu z finansowaniem bezzwrotnym) powinna zatem, naszym zdaniem, dotyczyć stosunkowo dużych i ważnych z punktu widzenia regionu projektów, dla podmiotów o akceptowalnej sytuacji finansowej i o ograniczonym (na tle innych placówek) poziomie zadłużenia.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

W ramach opisywanego celu szczegółowego jest możliwe zastosowanie instrumentów finansowych, naturalnie obok finansowania bezzwrotnego. Mogłyby one być stosowane przede wszystkim do wsparcia ograniczonej liczby znaczących wartościowo projektów infrastrukturalnych (stworzenie nowych placówek opieki zdrowotnej lub modernizacja placówek istniejących). Dzięki temu korzyścią dla potencjalnego projektodawcy byłaby różnica w oprocentowaniu w stosunku do oprocentowania komercyjnego, a także ewentualny komponent bezzwrotny. Do finansowania zwrotnego nie nadają się natomiast projekty dotyczące zmian organizacyjnych lub podnoszenia jakości usług, w inny sposób, niż poprzez poprawę posiadanej infrastruktury leczniczej (w tym odpowiedniego wyposażenia).

Jak się wydaje, przynajmniej samorządy mają doświadczenia w wykorzystywaniu tego typu finansowania, jak wskazują wyniki zrealizowanego przez nas badania CAWI wśród JST województwa zachodniopomorskiego, 28% kwoty realizowanych przez nie inwestycji przeznaczonych na budowę, przebudowę, rozbudowę, lub modernizację i adaptację

¹²⁷ Zob. na przykład „Informacja o wynikach kontroli koordynowanej. Kontrola zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego”, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Kraków 2018.

¹²⁸ Zob. na przykład [Artykuł "Zadłużone szpitale potrzebują kredytowania. Czy dla banków są wiarygodnym partnerem?"](#)

¹²⁹ [Kredyt obrotowy dla podmiotów opieki zdrowotnej - informacja BGK](#)

¹³⁰ [Medfinance](#)

obiektów infrastrukturalnych z przeznaczeniem na cele społeczne¹³¹ pochodziło z kredytów lub pożyczek.

Jak zakładamy, w przypadku wybranych typów projektów zasadne byłoby zastosowanie instrumentów finansowych w formie pożyczek lub kredytów, ewentualnie z elementem bezzwrotnym (jego udział mógłby być zależny od rodzaju finansowanego projektu i ew. obszaru opieki zdrowotnej, której dotyczy). Jak wspomnieliśmy wyżej, finansowanie powinno dotyczyć ograniczonej liczby znaczących wartościowo projektów infrastrukturalnych.

W poniższej tabeli przedstawiamy podsumowanie kluczowych argumentów za stosowaniem instrumentów finansowych lub dotacji.

Tabela 35 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iv) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Jednostki samorządu korzystają masowo z finansowania zwrotnego, a one właśnie będą zapewne głównym beneficjentem tego działania. Dysponują zatem doświadczeniem w tej sferze, co może ułatwić korzystanie z IF w ramach FE WZ 2021-2027		
	Finansowane projekty nie mają wprawdzie charakteru stricte komercyjnego, ale jakość świadczonych usług (w tym jakość posiadanego sprzętu) może wpływać (w zależności od kryteriów wyceny) na wielkość i/lub warunki kontraktu z NFZ.		Dużo zależy od typów ostatecznych odbiorców oraz rodzaju finansowanych projektów.
	Środki pochodzące ze zwrotów z instrumentów finansowych mogłyby nadal wspierać w formie zwrotnej sektor ochrony zdrowia w regionie.		
		Wysoki poziom zadłużenia samorządów, a także SP ZOZ znaczącą grupą projektodawców stanowią właśnie JST oraz powiązane z nimi jednostki.	
		Sytuacja finansowa wielu jednostek ochrony zdrowia jest niedobra, oprócz	

¹³¹ Co oczywiście jest kategorią znacznie szerszą niż opieka zdrowotna, obejmuje też m.in. kulturę, sport, opiekę społeczną.

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		wysokiego zadłużenia nie są one rentowne. W takiej sytuacji finansowanie zwrotne jest obciążone poważnym ryzykiem braku terminowych spłat udzielonej pożyczki lub kredytu, Może to prowadzić do braku pośredników finansowych zainteresowanych oferowaniem takiego finansowania, w szczególności w kontekście wymaganego udziału własnego.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Bardzo duże korzyści społeczne, w postaci poprawy lub utrzymania odpowiedniej jakości usług w sferze ochrony zdrowia.		
	Beneficjentami projektów będą w znacznej części jednostki samorządu terytorialnego, a więc podmioty działające w interesie publicznym.		
		Potencjalnie bardzo znacząca liczba projektów.	
Podsumowanie: Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione wyżej argumenty w ramach analizowanego celu szczegółowego rekomendujemy rozważenie zastosowania (obok instrumentów bezzwrotnych) także instrumentów finansowych z komponentem bezzwrotnym dla wybranych typów projektów – duże projekty infrastrukturalne, mające być realizowane przez podmioty, znajdujące się w miarę akceptowalnej sytuacji finansowej.			

Źródło: Opracowanie własne.

6.5.4. Wzmocnienie roli kultury i turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS iv bis)

Zakres wsparcia

W ramach opisywanego celu szczegółowego przewidywane jest finansowanie bardzo szerokiej palety projektów¹³².

Mają one dotyczyć między innymi:

- Budowy, rozbudowy i modernizacji instytucji kultury, przyczyniających się do włączenia społecznego;

¹³² Oczywiście, niewykluczone jest, że na etapie dalszy prac nad FE WZ 2021-2027, w sytuacji gdy będą już znane wstępne alokacje na poszczególne sfery interwencji, zakres projektów zostanie ograniczony.

- Prowadzenia prace restauratorskich i konserwatorskich budynków zabytkowych, - adaptacji budynków, budowli i innych obiektów o znaczeniu historycznym wraz z otoczeniem w celu nadania lub rozwinięcia ich funkcji kulturalnych lub turystycznych, a także odbudowy, budowy, remontu i wyposażenie obiektów dziedzictwa naturalnego wraz z wyposażeniem oraz budowa lub remont towarzyszącej infrastruktury oraz zagospodarowanie terenów wokół obiektów dziedzictwa naturalnego;
- Rozwój infrastruktury turystycznej, jak na przykład rozwój Zachodniopomorskiego Szlaku Żeglarskiego, rozwój śródlądowego szlaku żeglarskiego, czy też rozwój sieci szlaków kajakowych, a także tworzenie i marketing regionalnych i lokalnych marek oraz sieciowych produktów turystycznych.

Wśród potencjalnych beneficjentów/ostatecznych odbiorców mają się znaleźć jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne JST, podmioty ekonomii społecznej, organizacje pozarządowe, szkoły artystyczne, przedsiębiorstwa i klastry przemysłów kreatywnych. Generalnie można zakładać, że znaczna część wsparcia będzie kierowana do jednostek samorządowych.

We wszystkich opisywanych sferach istnieje pewne doświadczenie w oferowaniu instrumentów finansowych. W sferze kultury i przemysłów kreatywnych oferowana jest przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w ramach europejskiego programu „Kreatywna Europa”, gwarancja kredytów bankowych dla przedsiębiorców działających właśnie w sferze kultury i przemysłów kreatywnych, dla kredytów o wartości do 8,4 miliona złotych, dla kredytów o zapadalności do 99 miesięcy¹³³. Zainteresowanie ofertą jest jednak bardzo niewielkie, w latach 2019-2020 BGK udzielił zaledwie trzech gwarancji na kwotę 3,1 mln zł¹³⁴ (gwarancje są oferowane od jesieni 2018 roku).

Ofertą w sferze turystyki dysponuje też Europejski Bank Inwestycyjny, często we współpracy z krajowymi bankami rozwoju (takimi jak BGK), przy czym finansowanie jest najczęściej skierowane do dużych operatorów hotelowych¹³⁵ lub też dużych jednostek samorządu terytorialnego¹³⁶. Stąd też, można założyć, że jest to tylko oferta dla wybranych, nielicznych podmiotów.

Finansowanie takie jest także oferowane z poziomu krajowego. Przykładowo, ze środków pochodzących ze zwrotów z instrumentów finansowych w ramach Programu „Rozwój Polski Wschodniej” 2007-2013 udzielane są, przez wybranych przez BGK pośredników „Pożyczki na Rozwój Turystyki”. Mogą ubiegać się o nie mikro-, mali i średni przedsiębiorcy (MŚP) działający w branży turystycznej i okołoturystycznej, prowadzący działalność gospodarczą na

¹³³ [Gwarancja Kreatywna Europa - informacja BGK](#)

¹³⁴ „Sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy Kapitałowej Banku Gospodarstwa Krajowego w 2020 roku”, 15 kwietnia 2021.

¹³⁵ Zob. na przykład [EIB hotele](#) lub [EIB riwiera](#) dostęp 19.07.2021.

¹³⁶ Zob. na przykład [Kraków](#).

obszarze województw Polski Wschodniej¹³⁷. Pożyczki udzielane są przez instytucje finansujące wyłonione przez BGK w postępowaniach przetargowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2020r. udzielono 573 pożyczek na kwotę 93,6 mln zł¹³⁸. Innym przykładem jest Pożyczka Turystyczna oferowana w latach 2018-2019 w województwie pomorskim przez pośredników wybranych przez Pomorski Fundusz Rozwoju.

Istnieją też, choć stosunkowo ograniczone, doświadczenia w zakresie projektowania i wdrażania wsparcia skierowanego na rozwój kompleksowych (sieciowych) produktów. Można tu odwołać się do wsparcia dystrybuowanego w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020, w którym zaprogramowano i wdrożono odnośne wsparcie w Działaniu 1.3 Ponadregionalne powiązania kooperacyjne (Poddziałanie 1.3.2 Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP). W tym instrumencie stosowane były bezzwrotne formy wsparcia, przy czym należy pamiętać, iż był on wymagający w tym sensie, że konieczne w nim było tworzenie produktów sieciowych w skali ponadregionalnej (o ponadregionalnym oddziaływaniu). Z kolei same produkty musiały mieć charakter gotowych do sprzedaży spakietyzowanych ofert, opierających się o atrakcje, miejsca, obiekty, funkcjonujące jako jedna spójna koncepcja, posiadająca wspólny, wiodący wyróżnik (markę) produktu¹³⁹. Obecnie, efekty realizacji wsparcia w zakresie tworzenia produktów sieciowych w Polsce Wschodniej oferują użyteczne przykłady tego typu projektów, w części skupionych na rozwiązaniach w sferze turystyki¹⁴⁰.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Dla wybranych typów projektów można rozważyć zastosowanie instrumentów finansowych, obok instrumentów bezzwrotnych. Z całą pewnością zastosowanie instrumentów finansowych można rozważyć w sektorze turystyki, chociaż takie podejście może też być dyskusyjne.

Z jednej strony bowiem sektory turystyki i kultury były jednymi z najciężiej dotkniętych przez pandemię COVID-19. Przykładowo, w 2020 roku liczba przyjazdów turystów zagranicznych do Polski spadła o 60,2% w stosunku do 2019 roku, a liczba krajowych podróży długookresowych (urlopowo-wakacyjnych) o 20,3%¹⁴¹. Z drugiej strony, regiony nadmorskie, w których kluczowy jest sezon letni, były bowiem w nieco lepszej sytuacji, niż regiony górskie. Województwo zachodniopomorskie jest jednym z województw w którym sezonowość ruchu turystycznego jest najwyższa w Polsce (za województwem pomorskim

¹³⁷ Województwa lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

¹³⁸ „Sprawozdanie Zarządu...”, op.cit.

¹³⁹ „Program Polska Wschodnia 2014-2020. Broszura informacyjna” (2015). Warszawa: MliR, s. 19, [POPW 2014-2020 informacje](#)

¹⁴⁰ „Spotkanie roczne I Komitet Monitorujący POPW 2014-2020. Stan realizacji 1. osi Przedsiębiorcza Polska Wschodnia” (2020). Warszawa: MFiPR, s. 26 – przykład konsorcjum trzech podmiotów gospodarczych, które wypracowały produkt sieciowy – ofertę rekreacyjno-sportową, opartą na innowacyjnym rodzaju aktywności - połączeniu gier terenowych typu LARP z eksploracją Zalewu Solińskiego, przy użyciu ICT.

¹⁴¹ [Przyjazdy do Polski](#)

i warmińsko-mazurskim), koncentrując się na miesiącach letnich¹⁴². Pierwsze publikowane dane potwierdzają tę intuicję – wynika z nich bowiem, że „/.../ miejscowości nadmorskie, w których największy ruch panuje w okresie letnim, mogą odczuć mniej dotkliwe skutki pandemii niż inne województwa, w których rozłożenie ruchu w mniejszym stopniu zależy od pory roku /.../ [W ostatnich czterech miesiącach 2020 roku] najmniejszy spadek [liczby noclegów]¹⁴³ odnotowano w obiektach położonych w województwie zachodniopomorskim”¹⁴⁴¹⁴⁵. Już jednak w I kwartale 2021 roku sytuacja wyglądała inaczej (choć przez większość tego czasu placówki noclegowe były w całości zamknięte) – przykładowo w marcu 2021 w województwie udzielono 23,2% noclegów w porównaniu do marca 2019 roku (w marcu 2020 miały już miejsce pierwsze restrykcje) – średnia ogólnopolska wyniosła 29,5%¹⁴⁶. Dodatkowo, sytuacja była pewnie zróżnicowana w poszczególnych subregionach województwa i w różnych typach obiektów noclegowych.

Można też zakładać (choć oczywiście trudno oszacować jakie będą skutki kolejnej fali pandemii COVID-19), że sektor turystyczny (to znaczy te firmy, które nadal prowadzą działalność) powinien się być w stanie odbudować w ciągu najbliższych kilku lat. Już w czerwcu 2021 roku można było zaobserwować pewne optymistyczne sygnały, badane przez GUS podmioty działające w sektorze gastronomii i zakwaterowania w 40,6% wskazywały, że negatywne skutki pandemii koronawirusa i jej konsekwencje dla prowadzonej działalności gospodarczej będą w bieżącym miesiącu nieznaczne lub wręcz będzie ich brak, podczas, gdy podczas wcześniejszych 6 miesięcy udział ten wynosił od 3% do 15%¹⁴⁷.

Ponadto, jak wspominaliśmy wcześniej, w ramach RPO WZ 2014-2020 podmioty działające w sferze turystyki z sukcesem korzystały ze skierowanych do tego sektora pożyczek.

W przypadku sektora kultury rzecz jest bardziej złożona, gdyż sektor ten jest znacznie bardziej zróżnicowany. Jak wynika z danych GUS 64,9% badanych samorządowych i państwowych instytucji kultury oceniło, że doświadczyło negatywnych skutków pandemii COVID-19¹⁴⁸, bardzo natomiast trudno ocenić sytuację podmiotów prywatnych, brak jest jeszcze takich precyzyjnych danych.

¹⁴² „Branża turystyczna w Polsce. Obraz sprzed pandemii”, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, maj 2020 r.

¹⁴³ Spośród wszystkich polskich regionów – przyp. aut.

¹⁴⁴ Karolina Stojczew, „Ocena wpływu pandemii koronawirusa na branżę turystyczną w Polsce”, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2021.

¹⁴⁵ Z kolei w lipcu i sierpniu udzielono 81,4% noclegów w porównaniu do 2019 roku, przy średniej ogólnopolskiej 74,1% - za GUS.

¹⁴⁶ „Wykorzystanie turystycznej bazy noclegowej w Polsce w lutym i marcu 2021 r.”, GUS, 28.05.2021 r..

¹⁴⁷ „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (czerwiec 2021) – aneks”, Główny Urząd Statystyczny, czerwiec 2021.

¹⁴⁸ Zob. na przykład „Wpływ pandemii COVID-19 na podmioty działające w obszarze kultury w IV kwartale 2020 r.”, Główny Urząd Statystyczny, kwiecień 2021. Dane dotyczą gminnych, powiatowych, wojewódzkich oraz państwowych instytucji kultury. Niestety dane dotyczące podmiotów niepublicznych są stosunkowo ograniczone, a to one na pewno zostały najmocniej dotknięte skutkami pandemii.

Wydaje nam się, że w pierwszej kolejności zasadne byłoby ograniczenie zastosowania instrumentów finansowych do projektów w sferze turystyki, sektor kultury i przemysłów kreatywnych został bowiem, jak sądzimy, znacznie mocniej dotknięty przez pandemię, niż sektor turystyczny (choć oczywiście nie ma na to „twardych” dowodów). Można też rozważyć (choć obawiamy się, że zainteresowanie będzie bardzo ograniczone) rozszerzenie oferty na przedsiębiorców prowadzących działalność w sferze szeroko rozumianej kultury.

Proponujemy zatem rozważenie dla projektów w sferze turystyki (i ew. też kultury), realizowanych przez przedsiębiorców, zastosowania dłużnych instrumentów finansowych (pożyczek lub kredytów), obok wsparcia bezzwrotnego¹⁴⁹. Od strony formalnej trudne może być zastosowanie instrumentów finansowych w przypadku sieciowych produktów turystycznych, chyba, że będą one dotyczyły wsparcia konkretnych obiektów/podmiotów prowadzących działalność w sferze turystyki. Specyfiką instrumentów finansowych jest bowiem to, że wsparcie za ich pomocą jest bardzo trudne do realizacji w sytuacji projektów konsorcjalnych.

Ze względu na specyfikę ewentualnie finansowanych projektów, proponujemy, aby – w miarę możliwości – finansować je w ramach alokacji dla CP1. Tego typu rozwiązanie sprawdziło się w okresie 2014-2020, gdzie w ramach jednego z oferowanych typów pożyczek niezbędne było objęcie określoną częścią portfela właśnie podmiotów z sektora turystycznego i wskaźnik ten został zrealizowany bez najmniejszego problemu. W okresie 2021-2027, także ze względu na pewne zmiany i uproszczenia formalne, wstępnie proponujemy częściowo zbliżone, a częściowo odmienne podejście:

- Oferowanie pożyczek dla przedsiębiorców działających w sferze turystyki i ew. kultury w ramach alokacji na instrumenty finansowe w CP1;
- Nieco odmienne parametry pożyczek dla podmiotów prowadzących działalność w sferze turystyki, jak na przykład nieco dłuższa zapadalność i możliwość zastosowania dłuższej (np. 18 lub 24--miesięcznej) karencji w spłacie rat kapitałowych, dodatkowo elastycznej, tak aby spłaty kapitału przypadały na miesiące o większych przychodach (np. maj – październik), a w pozostałych miesiącach były spłacane tylko odsetki¹⁵⁰.
- Dodatkowo, opcjonalnie, pożyczki dla podmiotów ze sfery turystyki i kultury mogłyby być wspomagane komponentem bezzwrotnym, w formie dotacji lub możliwości umorzenia części pożyczki. Udział tego komponentu (intensywność wsparcia) mógłby być nieco większy dla podmiotów ze słabszych subregionów (np. SSW), bądź też dla takich podmiotów należałoby zaoferować finansowanie bezzwrotne (konkretne sugestie postaramy się przedstawić w II etapie badania).

¹⁴⁹ Oznacza to, że określone typy projektów można by finansować zwrotnie, a inne bezzwrotnie, ponadto w ramach instrumentów finansowych należałoby też zastosować komponent bezzwrotny.

¹⁵⁰ Tego typu rozwiązanie było z sukcesem stosowane w ramach wspomnianego instrumentu w województwie pomorskim.

Dodatkowo, opcjonalnie można też rozważyć zastosowanie instrumentów pożyczkowych (z udziałem finansowania bezzwrotnego) na projekty w sferze turystyki realizowane przez jst lub samorządowe osoby prawne. Ze względu na to, że popyt na taki instrument mógłby być dość ograniczony, proponujemy, aby taki instrument był łączony z innymi instrumentami finansowymi skierowanymi do jst (doprecyzujemy to na etapie II badania). Wprawdzie skłonność jst do korzystania z finansowania zwrotnego jest dość ograniczona (jak wynika z wcześniej cytowanych badań), to jednocześnie (o czym już pisaliśmy) poziom zadłużenia zachodniopomorskich jst nie jest, w większości przypadków, bardzo wysoki.

Warto też zauważyć, że chociaż generalnie sytuacja finansowa poszczególnych jst pogorszyła się w wyniku pandemii COVID-19, to jednak w przypadku poszczególnych jednostek sytuacja jest zróżnicowana. Przykładowo, dwie miejscowości o bardzo dużym potencjale turystycznym, czyli Międzyzdroje i Świnoujście, w 2020 roku w stosunku do 2019 roku odnotowały (zapewne w jakimś stopniu także dzięki wsparciu z poziomu centralnego i regionalnego) wzrosty dochodów¹⁵¹.

Poniżej podsumowujemy argumenty za i przeciw wyborowi poszczególnych form wsparcia.

Tabela 36 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS iv bis.

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	W sferze turystyki instrumenty finansowe (z ew. komponentem bezzwrotnym) na podstawie doświadczeń z RPO WZ 2014-2020 oraz innych programów wsparcia wydają się być uzasadnioną formą wsparcia.		
	Projekty turystyczne będą miały zapewne częściowo charakter komercyjny, odpowiedni do stosowania instrumentów finansowych.		
	Ze względu na ponadprzeciętne ryzyko podmioty ze sfery turystyki i szczególnie kultury mogą mieć utrudniony dostęp do finansowania komercyjnego.		
	Stosunkowo (w porównaniu do innych regionów) ograniczony spadek ruchu turystycznego w regionie, jak wskazywaliśmy wcześniej.		
		Nienajlepsza sytuacja finansowa wielu podmiotów po okresie pandemii COVID-19..	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Podmioty kultury (ale także niektórzy przedsiębiorcy) po pandemii są w znacznej części w trudnej sytuacji finansowej i mogą nie mieć odpowiedniej zdolności finansowej.		

¹⁵¹ Dane Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie za 2020 rok, oczywiście zmiany te mogą być spowodowane przez czynniki o charakterze jednostkowym, zob. [RIO Szczecin](#).

	Skłonność do podejmowania ryzyka i zaciągania zobowiązań, przez część podmiotów ze sfery kultury i turystyki będzie zapewne ograniczona.		
		Dotacje, jak zawsze, mogą znacząco zaburzać konkurencyjność.	
<p>Podsumowanie: proponujemy rozważenie (obok wsparcia bezzwrotnego) zastosowania instrumentów finansowych dla przedsiębiorców działających w sferze turystyki (i ew. także kultury). Dodatkowo, można rozważyć uruchomienie instrumentu finansowego dla jst na projekty w sferze turystyki i ewentualni także kultury. Oba typy instrumentów mogłyby też zawierać komponent bezzwrotny.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

6.6. Rewitalizacja (CP5)

Zakres wsparcia

Zakres wsparcia, do którego się odnosimy, bazuje na projektach rozporządzeń unijnych, projekcie Umowy Partnerstwa i materiałach informacyjnych Zarządu Województwa, Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030 oraz wywiadach z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego. Jak wynika z aktualnej linii demarkacyjnej, działania w CP 5, jako jedynym Celu Polityki, będą realizowane wyłącznie na poziomie regionalnym.

Wsparcie odpowiadające Celowi Polityki 5 „Europa bliżej obywateli” zostało wpisane w III Cel Strategiczny „Sprawny Samorząd” w ramach Strategii Rozwoju Województwa. Zgodnie z założeniami przedstawionymi przez Samorząd Województwa¹⁵², osią wdrażania interwencji dla tego CP będzie współpraca, co należy rozumieć jako realizację wspólnych strategii i pakietów przedsięwzięć dla obszarów funkcjonalnych, współpracę na rzecz rozwiązywania wspólnych problemów, a także partnerstwo samorządów, środowisk gospodarczych i pozarządowych. Mają temu służyć terytorialne i lokalne strategie rozwoju (preferowana forma: ZIT) oraz rewitalizacja prowadzona w oparciu o Gminne Programy Rewitalizacji. Wstępnie na Cel 5 planuje się alokację 90 mln euro co czyni go celem o najniższej alokacji, wielokrotnie mniejszej niż każdy pozostały (na pozostałe cele planuje się alokować po 200-300 mln euro).

Planowane wsparcie będzie finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, co niejako przesądza o inwestycyjnym przeznaczeniu tych środków. Brakuje dalszych szczegółów co do zakresu wsparcia, w szczególności jego struktury i podziału tematycznego kategorii interwencji. Wiadomo jedynie, że będzie wdrażane poprzez dwa cele szczegółowe:

¹⁵² [Perspektywa 2021-2027 - Zamierzenia Samorządu Województwa.](#)

- CS (i): Wspieranie zintegrowanego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, dziedzictwa kulturowego i bezpieczeństwa na obszarach miejskich;
- CS (ii): Wspieranie zintegrowanego lokalnego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, dziedzictwa kulturowego oraz bezpieczeństwa, w tym na obszarach wiejskich i przybrzeżnych, m.in. w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Oba cele szczegółowe dzieli przede wszystkim terytorium, a nie zakres wsparcia. W miastach regionu mieszka blisko 70% ludności województwa (3. najwyższy w Polsce wskaźnik urbanizacji), co czyni ośrodki miejskie głównymi obszarami rozwoju i koncentracji wszelkich działań. Z kolei duży udział terenów wiejskich w regionie, które zajmują 94% powierzchni województwa, mimo ich niewielkiego zaludnienia i nierównej sieci osadniczej, determinuje konieczność kierowania wsparcia także na te tereny. W województwie zachodniopomorskim, zarówno na terenach miejskich, jak i wiejskich, ważną rolę pełnią procesy rewitalizacyjne. I chociaż wsparcie w ramach CP5 prawdopodobnie nie będzie ograniczało się do działań w obszarze rewitalizacji, to jest to z pewnością jeden z najważniejszych zakresów interwencji, jaki przewiduje się na tym etapie przygotowania programu regionalnego. Z tego też względu potrzeby i potencjały tego obszaru rozpatrujemy pod kątem ewentualnego zastosowania instrumentów finansowych.

Obecnie 96 gmin w województwie posiada programy rewitalizacji¹⁵³, z czego dwa obowiązywały do końca 2020 r., kolejne 5 zdezaktualizuje się w przyszłym roku. Najwięcej programów ma wyznaczoną datę końcową na 2023 rok (74) co zbiega się z końcem wydatkowania środków z perspektywy finansowej 2014-2020 i rozpoczęciem wdrażania funduszy z kolejnego rozdania. Obecnie 15 programów ma perspektywę dłuższą, niż na najbliższe 2 lata, z czego 5 ma obowiązywać po roku 2026. W 2017 r. tylko 41 programów było wpisanych do wykazu programów rewitalizacji prowadzonego przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym. W 2020 r. ten wskaźnik wzrósł do 96. Uzyskanie wsparcia w ramach projektów z zakresu rewitalizacji z RPO WZ 2014-2020 wymagało umieszczenia programu w Wykazie programów rewitalizacji gmin województwa zachodniopomorskiego niezależnie od podstawy prawnej uchwalenia programu. Warunkiem umieszczenia programu w Wykazie była jego zgodność z Wytocznymi Ministerstwa Rozwoju w zakresie rewitalizacji lub Ustawą o rewitalizacji. Warto w tym miejscu wspomnieć o działaniach doradczych jakie UMWZ-ROPS organizuje dla gmin w postaci wsparcia procesów rewitalizacyjnych dla samorządów, zarówno tych które już uchwaliły Gminne Programy Rewitalizacji, jak również planujących ich opracowanie.

Specyfiką regionu jest oparcie programów rewitalizacji nie na art. 14 ustawy o rewitalizacji (takich gminnych programów rewitalizacji jest tylko 6), ale na art. 18 ust. 2 pkt 6 lub 6a

¹⁵³ Wpisane na listę: [Wykaz programów rewitalizacyjnych prowadzony przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego - ROPS](#). Załącznik do uchwały nr 338/19 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 26 lutego 2019 roku.

ustawy o samorządzie gminnym (LPR). Jedynie w województwach opolskim i warmińsko-mazurskim notuje się mniej GPRów. To co także wyróżnia region, to niewielkie zaawansowanie postępu ich wdrażania. W 2017 r. udział przedsięwzięć rozpoczętych, realizowanych lub zakończonych zdefiniowanych w programach rewitalizacji wynosił w zachodniopomorskim zaledwie 2% przy średniej krajowej około 14%. I chociaż od tego czasu minęło już kilka lat, to brakuje odpowiednich danych porównawczych na podstawie których można wnioskować, czy regionowi udało się dogonić pozostałe województwa w tym zakresie¹⁵⁴. Z badania CAWI JST wynika, że około połowy samorządów w ciągu ostatnich 3 lat wdrażała projekty w zakresie rewitalizacji fizycznej, społecznej i gospodarczej przestrzeni publicznej i terenów poprzemysłowych.

W regionie struktura obszarów rewitalizowanych odzwierciedla specyfikę terytorialną regionu. Na poziomie wojewódzkim duży udział (17%) terenów popegeerowskich lub o innych funkcjach związanych z gospodarką rolną lub leśną odnotowano właśnie w woj. zachodniopomorskim. Analogiczny wskaźnik dla Polski wynosi 7%. Pod względem powierzchni region charakteryzują największe obszary zdegradowane wyznaczone w programach rewitalizacji. W województwie zachodniopomorskim jest to aż 4,4 tys. ha na 1 gminę/obszar przy średniej krajowej 2,2 tys. ha¹⁵⁵.

Z punktu widzenia oceny potencjału na zastosowanie instrumentów finansowych warto przyrzeć się aktywności wnioskodawców w przypadku analogicznej interwencji dotacyjnej lub zwrotnej (o ile była wdrażana). W odniesieniu do tej ostatniej, to pożyczki rewitalizacyjne wdrażano w ramach Inicjatywy JESSICA w latach 2011-2013, a ze środków zwróconych sfinansowano tylko 3 nowe inwestycje w 2016 r. Doświadczenia te szczegółowo opisaliśmy w rozdziale 4.1.1. Innych instrumentów zwrotnych w województwie nie skierowano na ten obszar, chociaż bogate doświadczenia można czerpać z innych regionów.

W zakresie wsparcia dotacyjnego ogłoszono 3 nabory w ramach Działania 9.3 RPO WZ 2014-2020. W pierwszym, ogłoszonym 1 marca 2017, nie wpłynął żaden wniosek o dofinansowanie projektu, co wynikało z braku programów rewitalizacji które gminy dopiero przygotowywały. W kolejnych zainteresowanie było duże, przekraczające dostępną alokację. W drugim naborze (ogłoszonym 1 grudnia 2017 r.) zainteresowanie było znaczne, podpisano 61 umów o dofinansowanie, kilkanaście projektów nie spełniło kryteriów wyboru lub nie uzyskało wymaganej liczby punktów. W ostatnim naborze (ogłoszonym 30 października 2018 r.) wpłynęło 95 pisemnych wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę dofinansowania 199 395 788,70 zł, do wsparcia skierowano 45 projektów. Oznacza to, że wielu wnioskodawców (głównie gmin) pozostało bez wsparcia. Ostatecznie w bazie projektów zarejestrowano 92 umowy. Analiza wnioskodawców i list rankingowych po obu konkursach pozwala wnioskować, że części gmin realizujących programy rewitalizacji nie udało się otrzymać środków z RPO WZ na ten cel. Tylko 48 gmin otrzymało wsparcie, z czego

¹⁵⁴ Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin, GUS, Warszawa 2018 r.

¹⁵⁵ Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji...

niektóre realizują całą wiązkę projektów (np. Barlinek – 7 projektów, Pełczyce 5, Sławno – 5, Świeszyno, Resko i Dobrzany – po 3). Z pewnością aktualizacje programów rewitalizacji, które będą realizowane w najbliższych latach, pokażą prawdziwy obraz potrzeb.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Biorąc pod uwagę jak niewielkie było zaawansowanie wdrażania programów w roku 2017 i jak dużo wnioskodawców nieskutecznie ubiegało się o finansowanie w tym obszarze, można wnioskować o wciąż ogromnych potrzebach, które można realizować uzupełniająco, wobec dotacji, z wykorzystaniem instrumentów finansowych. Wskazane jest skierowanie szczególnie korzystnego wsparcia na tereny Specjalnej Strefy Włączenia. Na tych obszarach dotacja powinna być głównym, jeśli nie jedynym, instrumentem wsparcia. W przypadku skierowania instrumentu zwrotnego do pobudzenia działań rewitalizacyjnych, odpowiednie preferencje (np. wysoki komponent umorzeniowy) powinny obejmować SSW. Do zastanowienia jest, czy należy powtórzyć znaną z JESSICI demarkację pomiędzy pożyczkami i dotacjami (generowanie zysku) czy też uruchomić pożyczki po wyczerpaniu się alokacji na dotacje. Niezależnie od wybranego rozwiązania, nie widać przesłanek do wystąpienia negatywnego oddziaływania zastosowania instrumentów finansowych w ramach FE WZ 2021-2027 (np. zakłócenia rynku) o ile przedsiębiorstwa i inwestycje przynoszące zysk będą objęte słabszymi preferencjami i efektami zachęty niż wsparcie niedochodowe, a dotacje pozwolą realizować inwestycje rewitalizacyjne w szczególności w gminach o trudnej sytuacji społecznej i finansowej (w szczególności: SSW).

Cennych doświadczeń dostarczają wnioski z wdrażania Inicjatywy JESSICA. Widać, że jest potencjał dla pożyczek w obszarze rewitalizacji dla sektora prywatnego. Jak pokazują doświadczenia innych regionów – także samorządy i sektor mieszkaniowy mogą dzięki takim środkom zrealizować swoje plany w tym zakresie. Luka finansowa oszacowana w sektorze mieszkaniowym jest znaczna, a z dotacji w okresie 2014-2020 zrealizowano tylko 3 inwestycje wspólnot mieszkaniowych. Z badania JST wiemy, że część samorządów (około 8%) rozważyłoby skorzystanie z takiego wsparcia, a jeśli włączyć w to także obszar szeroko rozumianej infrastruktury społecznej na terenach rewitalizowanych, skłonność ta jeszcze wzrasta.

Planując zastosowanie instrumentów finansowych w obszarze rewitalizacji należy mieć na uwadze także rozstrzygnięcia na szczeblu centralnym, które na ten moment są nieznane. Trwają prace nad nowelizacją ustawy o rewitalizacji, pojawiła się także możliwość uruchomienia z poziomu centralnego Krajowego Funduszu Rewitalizacji, dającego nowe możliwości finansowania tych procesów. Na razie określono, że wsparcie będzie miało charakter mieszany, dotacyjno-pożyczkowy, na przykład w postaci preferencyjnie oprocentowanej pożyczki, której część może być przekształcona w dotację, jeśli zostaną osiągnięte konkretne wskaźniki założone w programie rewitalizacji¹⁵⁶. Jeśli alokacja i zasady

¹⁵⁶ [Opis Krajowego Funduszu Rewitalizacji na stronach rządowych.](#)

finansowania rewitalizacji z tego instrumentu będą wystarczające i adekwatne z poziomu regionu, to można rozważyć rezygnację z wdrażania analogicznego instrumentu regionalnie. Na obecną chwilę wydaje się jednak, że Fundusz będzie skierowany wyłącznie do JST, pomijając tym samym innych interesariuszy (sektor prywatny, mieszkaniowy i organizacje). Zmiany zapowiada także projekt Krajowego Programu Odbudowy (np. koncentracja na aspekcie środowiskowym rewitalizacji, alokowanie 175 mln zł na opracowanie nowych strategii rozwoju dla 60% gmin oraz 700 gminnych programów rewitalizacji).

Poniżej podsumowujemy argumenty za i przeciw wyborowi poszczególnych form wsparcia.

Tabela 37 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym w ramach CP5

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Jednostki samorządu korzystają z finansowania zwrotnego, a one właśnie będą zapewne głównym beneficjentem tego działania.		Nie wiadomo jak duża będzie też rola Krajowego Funduszu Rewitalizacji a w związku z tym możliwe, że zainteresowanie JST wsparciem zwrotnym będzie ograniczone ze względu na dodatkowe źródło finansowania dotacyjnego z poziomu krajowego (nawet po wyczerpaniu alokacji na dotacje).
	Część inwestycji może zostać zrealizowana przez jednostki komercyjne, co wygeneruje dochód lub segment mieszkaniowy – co generuje oszczędności.		Potwierdzają to doświadczenia z Inicjatywy JESSICA – z preferencyjnej pożyczki można było pokryć koszty projektów dochodowych, to jest takich dla których wewnętrzna stopa zwrotu była większa od 0.
	Pozytywne doświadczenia inicjatywy JESSICA		Należy jednak pamiętać, że samych inwestycji nie realizowano wiele, a więc mimo wyczerpania alokacji trudno mówić o masie krytycznej.
		Wysoki poziom zadłużenia części samorządów, będących bezpośrednio lub pośrednio (poprzez swoje jednostki zależne) kluczowymi projektodawcami w omawianym obszarze co wyklucza je lub ogranicza ich skłonność do dalszego	

		zaciągania długoterminowych zobowiązań.	
		W przypadku niektórych inicjatyw JST finansowane projekty nie mają charakteru komercyjnego i nie wygenerują przychodów pozwalających na spłatę finansowania.	
		Ryzyko zaniechania lub odłożenia w czasie inwestycji w przypadku zastosowania wyłącznie wsparcia zwrotnego.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Bardzo duże korzyści społeczne, w tym związane z prowadzeniem działań skierowanych do lokalnej społeczności w rewitalizowanych obiektach, także tych niepublicznych.		
	Znaczna część potencjalnych odbiorców wsparcia (JST) nie bierze pod uwagę możliwości realizacji inwestycji z innych źródeł niż dotacje (w połączeniu ze środkami własnymi).		
		Potencjał w wygenerowaniu oszczędności w niektórych typach instytucji i u niektórych odbiorców wsparcia – w szczególności w przypadku inwestycji podmiotów komercyjnych.	
Podsumowując: z uwagi na powyższe argumenty należy stwierdzić że w obszarze rewitalizacji dominujące wsparcie powinno mieć charakter dotacyjny. Można rozważyć wdrożenie uzupełniającego instrumentu zwrotnego.			

Źródło: Opracowanie własne.

6.7. Rynek pracy (CP EFS+)

6.7.1. Poprawa dostępu do zatrudnienia i działań aktywizujących dla wszystkich osób poszukujących pracy, w szczególności osób młodych, zwłaszcza poprzez wdrażanie gwarancji dla młodzieży, długotrwale bezrobotnych oraz grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, jak również dla osób biernych zawodowo, a także poprzez promowanie samozatrudnienia i ekonomii społecznej (cel „Zatrudnienie i wzrost”)” (CP EFS+) (CS a)

Zakres wsparcia

W zakresie wsparcia w obszarze rynku pracy w nowym regionalnym programie przewidziano alokację na działania związane z poprawą dostępu do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy. W pięciu typach projektów interwencja ma się koncentrować na wybranych grupach, w szczególności osobach młodych (w tym absolwentach szkół i uczelni), a także na wydłużaniu wieku aktywności zawodowej. Wśród innych grup, oprócz osób poszukujących pracy, wyróżnia się dla ubogich pracujących i powracających na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem i wychowaniem dziecka. Nie przewiduje się interwencji z EFRR wpisującej się w Cel Szczegółowy *Poprawa skuteczności rynków pracy oraz dostępu do wysokiej jakości zatrudnienia poprzez rozwój innowacji społecznych i infrastruktury* (CP4 i) ani na poziomie krajowym, ani regionalnym¹⁵⁷.

Wsparcie w ramach Celu Szczegółowego (a) współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego+ przewiduje przede wszystkim kompleksową aktywizację zawodową osób poszukujących pracy. Usługi będą świadczone przez Powiatowe Urzędy Pracy. Kolejnym obszarem wsparcia będą działania związane z promowaniem młodej przedsiębiorczości. Planowana interwencja ma promować zakładanie działalności gospodarczej osób kończących szkoły bądź uczelnie. Przewiduje się, że takie wsparcie powinno przyjąć formę bezzwrotną: bonu lub dotacji. Wsparciem mają zostać objęci także pracownicy, którzy ze względu na swój wiek są bliżej zakończenia aktywności zawodowej. „Biura Karier Seniora” przy urzędach pracy mają pomóc takim osobom w wydłużeniu ich aktywności zawodowej i pozostaniu na rynku pracy.

Interwencja ma wspierać rynek pracy także w sposób bardziej innowacyjny. Planuje się wypracowanie i wdrażanie niestandardowych narzędzi aktywizacji osób pozostających bez pracy. Takimi narzędziami mają być m.in. voucher zatrudnieniowy dla pracodawcy oraz bon na zatrudnienie dla pracodawcy. Jeśli instrumenty te będą realizowane analogicznie do bonu zatrudnieniowego, określonego w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, to należy się spodziewać, że zostaną skierowane do osób poniżej 30 roku życia. Wdrażając podobne instrumenty należy mieć na uwadze problemy, z jakimi spotkano się w przypadku projektów POWER, w których oferowano bony zatrudnieniowe. Instrument ten był oferowany rzadko, ze względu na trudności z jego wdrażaniem. Pracodawcy wskazywali,

¹⁵⁷ Linia demarkacyjna. Podział interwencji i zasad wdrażania krajowych i regionalnych programów operacyjnych w perspektywie finansowej na lata 2021-2027. Wersja z 4 lutego 2021.

że groźba zwrotu środków w sytuacji nie utrzymania pracownika w zatrudnieniu przez 18 miesięcy skutecznie ich zniechęcała do takiego wsparcia. Niechętni mu byli także koordynatorzy projektów i rzadko proponowali takie wsparcie¹⁵⁸.

Interwencja w zakresie niwelowanie barier w dostępie do zatrudnienia dla osób bezrobotnych, ubogich pracujących powracających na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/wychowaniem dziecka nie została określona szczegółowo, jednak wskazano w typie projektów które grupy będą w szczególności objęte zindywidualizowanym wsparciem aktywizacyjnym.

Planowana interwencja wykorzystuje doświadczenia poprzednich okresów programowania funduszy europejskich, a także podejście stosowane w urzędach pracy niezależnie od finansowania unijnego i odpowiada na potrzeby regionu – zarówno te wynikające z potrzeby wspierania osób oddalonych od rynku pracy, jak i w reakcji na pogarszającą się sytuację w związku z efektami gospodarczymi pandemii.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Ze wskazanych wyżej kategorii interwencji to obszar wsparcia samozatrudnienia można rozważać jako potencjalne miejsce wdrażania instrumentów finansowych. Pozostałe typy projektów nie tylko do tej pory nie były wdrażane w formie innej niż dotacje czy granty, ale nie ma uzasadnienia dla stosowania innego podejścia. Wsparcie aktywizacyjne osób poszukujących pracy, nawet jeśli w przyszłości może przyczynić się do generowania oszczędności bądź przychodu, to zniechęci grupę docelową do aktywizacji jeśli będzie musiała ponosić (nawet częściowo) jej koszt przy braku gwarancji zatrudnienia. Pracodawcy zaś to grupa, którą trudno jest zachęcić do współpracy nawet przy projektach, które nie wymagają od nich inwestycji. Wprowadzenie odpłatności w jakiegokolwiek formie raczej zniechęci ich do udziału w projektach. Instrumenty finansowe mogłyby wygenerować obciążenia po stronie pracodawców, nawet jeśli byłyby niewysokie. Aktywizacja będzie skuteczna, jeśli koszty po stronie pracodawców będą obniżane, co determinuje wsparcie dotacyjne.

W zakresie środków na podjęcie działalności gospodarczej dwa główne argumenty przemawiają za niestosowaniem instrumentów finansowych w tym obszarze. Pierwszym z nich są doświadczenia z wdrażania wsparcia w Działaniu 6.4 RPO WZ 2014-2020, opisane w osobnym rozdziale. Wynika z nich, że instrument taki nie cieszył się dużym powodzeniem, a zainteresowanie było kilkakrotnie mniejsze, niż pierwotnie przewidywano. Wynikało to co prawda przynajmniej częściowo ze sposobu zdefiniowania grupy docelowej wsparcia, które koncentrowało się na osobach w szczególnie trudnej sytuacji. Jednak może się okazać, że poluzowanie kryteriów dostępowych będzie stanowiło niewystarczający efekt zachęty. Pewnym rozwiązaniem byłoby stosowanie instrumentów mieszanych, skierowanych do tej

¹⁵⁸ Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Raport końcowy, imapp, IBS i IQS dla MFiPR, Warszawa 2020 r. s. 45

grupy. Jednak drugi argument przeciw wdrażaniu wsparcia zwrotnego w obszarze samozatrudnienia wyklucza także tę możliwość. Zgodnie z aktualnymi zapisami linii demarkacyjnej, determinującej podział interwencji i zasad wdrażania krajowych i regionalnych programów operacyjnych w perspektywie finansowej na lata 2021-2027, w zakresie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i wsparcia samozatrudnienia mówi o tym, że instrumenty zwrotne na samozatrudnienie mają być wdrażane z poziomu krajowego, a poziom regionalny ma obejmować kompleksową aktywizację zawodową osób bezrobotnych, realizowaną w projektach urzędów pracy w celu zwiększenia ich szans na znalezienie zatrudnienia. Na tym poziomie przewidziane są dotacje na samozatrudnienie.

Należy także zwrócić uwagę, że planowane wsparcie na samozatrudnienie ma zostać skierowane w stronę **absolwentów szkół i uczelni**, a więc osób młodych. Dostępne są bogate doświadczenia związane ze wspieraniem tej grupy. W samym województwie zachodniopomorskim, jako jedynym w całym kraju, takie wsparcie zwrotne było stosowane. Instytucja Zarządzająca wynegocjowała z Komisją Europejską poszerzenie grupy docelowej wsparcia w postaci mikropożyczki z Działania 6.4 na osoby w wieku 15–29 lat¹⁵⁹, co miało pomóc zwiększyć absorpcję tych środków w regionie. Jednak rozszerzenie potencjalnej grupy docelowej nie spotkało się z dużym zwiększeniem zainteresowania tą formą pomocy i w konsekwencji pierwotna alokacja została ponadtrzykrotnie obniżona.¹⁶⁰

Dalszych wniosków w zakresie wsparcia zwrotnego dla osób młodych dostarczają doświadczenia krajowego programu BGK „Pierwszy biznes – wsparcie w starcie”. Jest to ogólnopolski program finansowany z Funduszu Pracy. W skali całego kraju co czwarty jego uczestnik to student lub absolwent a połowa wszystkim pożyczkobiorców nie przekroczyła 30 roku życia¹⁶¹. Warto przy tym zwrócić uwagę, że zanotowany poziom szkodowości był stosunkowo niski a windykowanych jest tylko 2,5% pożyczek. Jednak ocena tego programu wskazuje na jeden zasadniczy problem - udział odrzucanych wniosków był stosunkowo wysoki, a najczęstszym powodem był brak odpowiednich zabezpieczeń. Z zabezpieczeniami problem miały często osoby młode, które nie zawsze mogły liczyć na pomoc rodziny, a wśród bliskich znajomych nie miały nikogo kwalifikującego się do poręczenia pożyczki ze względu na młody wiek i wciąż niewielkie możliwości finansowe. Osoby młode zdecydowanie rzadziej dysponują nieruchomościami, czy też innymi środkami trwałymi które mogłyby stanowić zabezpieczenie. Wsparcie zwrotne dla tej grupy musiałoby wiązać się z ograniczeniem wymaganych zabezpieczeń (innych niż np. weksel in blanco) przy prawdopodobnie znacznie wyższej startowości lub ograniczeniem dostępu do tego instrumentu tylko dla tych, którzy odpowiednim zabezpieczeniem dysponują.

¹⁵⁹ Z wyłączeniem osób zarejestrowanych jako bezrobotne w PUP.

¹⁶⁰ Por. Ocena ex ante instrumentów finansowych w obszarze samozatrudnienia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

¹⁶¹ Dane BGK na koniec kwietnia 2020 r. Dane opublikowane w: Ocena ex ante instrumentów finansowych w obszarze samozatrudnienia ze środków EFS.

Mimo wskazanych wyżej argumentów, które pokazują ograniczenia związane ze stosowaniem wsparcia zwrotnego dla osób młodych, można dalej rozważać wdrażanie takiego instrumentu w regionie. Tutaj kolejną barierą jest linia demarkacyjna pomiędzy wsparciem z poziomu krajowego i regionalnego. Jednak na podstawie indywidualnych ustaleń, a także w wyniku ewentualnych modyfikacji linii demarkacyjnej, można upatrywać szansy na wdrażanie regionalnie interwencji przewidzianej na poziom krajowy. Jednak dalszych argumentów przeciwko stosowaniu takich instrumentów regionalnie, w szczególności w kierunku osób młodych, dostarczają wyniki dostępnych badań. Autorzy opracowania badającego możliwość zastosowania instrumentów finansowych w obszarze samozatrudnienia ze środków EFS wskazują na potrzebę wprowadzenia ogólnokrajowego systemu wsparcia samozatrudnienia, obejmującego odpowiednie narzędzia (w tym instrumenty zwrotne i wsparcie pozafinansowe)¹⁶². Ograniczy to konkurencję pomiędzy instrumentami. Przykładowo, ze środków w ramach programu „Wsparcie w starcie” w zachodniopomorskim udzielono nieco więcej pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej, niż w RPO w podobnym okresie referencyjnym. Co prawda wciąż nie są znane szczegółowe założenia nowego programu krajowego zastępującego POWER (Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 - FERS). Jednak w sytuacji wdrażania pożyczek na samozatrudnienie z poziomu FERS lub ze środków krajowych (Fundusz Pracy), o ile alokacja i sposób dystrybucji tych środków pomiędzy regionie będzie oceniony jako sprawiedliwy i wystarczający, nie ma uzasadnienia dla stosowania instrumentów finansowych na samozatrudnienie z poziomu regionalnego. Utrzymanie udziału osób młodych w strukturze odbiorców wsparcia pożyczek krajowych stanowiłoby istotną konkurencję z poziomem regionalnym.

Poniżej podsumowujemy argumenty za i przeciw wyborowi poszczególnych form wsparcia.

Tabela 38 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym w ramach CP EFS+ CS (a)

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Możliwość wielokrotnego użycia środków		
	Co do zasady, działalności gospodarcze generują dochód		
		Niskie zainteresowanie instrumentem pożyczkowym z poziomu regionu w okresie 2014-2020, w tym wśród osób młodych	
		Problem z zabezpieczeniem spłaty przez osoby młode	

¹⁶² Ocena ex ante instrumentów finansowych w obszarze samozatrudnienia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego” PAG Uniconsult i IMAPP consulting dla MFiPR, Warszawa sierpień 2020 r.

		Słabszy efekt zachęty niż dla dotacji.	
		Zaplanowane zwrotne, kompleksowe wsparcie z poziomu krajowego, w tym dla osób młodych, bazujące na pozytywnych doświadczeniach wieloletniego programu BGK Wsparcie w Starcie.	Do rozważenia poręczenia ułatwiające skorzystanie z nowej edycji WwS – ale zależy od skali zainteresowania. Do tej pory łącznie z 6.4 RPO WZ i WwS skorzystało około 300 osób z regionu.
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Łatwiejszy start dla osób bez doświadczenia – duży efekt zachęty, pobudzenie przedsiębiorczości.		
	Ograniczenie ryzyka dla osób dopiero wchodzących na rynek pracy.		
		Jednokrotny obrót środków.	
<p>Podsumowując: z uwagi na powyższe rekomendujemy na poziomie regionalnym skierowanie do osób planujących rozpocząć działalność gospodarczą jedynie wsparcia dotacyjnego. Silne argumenty przeciw instrumentom finansowym (przede wszystkim doświadczenia okresu 2014-2020 w regionie i plany kompleksowego wsparcia z postaci IF z poziomu krajowego na lata 2021+) stanowią kluczową przeciwwagę dla zalet stosowania pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej na poziomie województwa. Można rozważyć poręczenia ułatwiające skorzystanie z nowej edycji WwS.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

7. Potencjał instytucjonalnych pośredników finansowych

Szalenie ważną kwestią, pod kątem wdrażania instrumentów finansowych w okresie programowania 2021-2027, jest potencjał ewentualnych pośredników finansowych oraz skłonność odpowiednich instytucji do pełnienia takiej roli w nowym RPO WZ. Warto przy tym mieć świadomość, że zapewne w nowym programie będą stosowane instrumenty finansowe w zupełnie nowych obszarach (takich jak, przykładowo, efektywność energetyczna, czy też odnawialne źródła energii), które dotąd nie były stosowane w regionie; w związku z tym nie mają z nimi doświadczeń ani potencjalni ostateczni odbiorcy, ani sami pośrednicy finansowi. Oznacza to prawdopodobnie, że albo pośrednicy będą musieli się „nauczyć” tych instrumentów, co oczywiście jest możliwe, ale jednocześnie może zabrać nieco czasu albo też prowadzić do tego, że – przynajmniej w pierwszych przetargach – może nie być chętnych pośredników do pełnienia takiej roli. Oczywiście nie można też wykluczyć pojawienia się w regionie nowych pośredników, posiadających doświadczenie we wdrażaniu takich instrumentów.

Dodatkowym wyzwaniem może być dopuszczenie wdrażania, łączonych z instrumentami finansowymi, instrumentów bezzwrotnych. Jak dotąd pośrednicy finansowi nie mają praktycznie prawie żadnych doświadczeń z tego typu instrumentami, gdyż - co do zasady - nie były one dopuszczone w okresie 2014-2020¹⁶³. Dodatkowym wyzwaniem może być podejście instytucji kontrolujących, które nie będą świadome tego, że do wsparcia bezzwrotnego łączącego się z instrumentem finansowym będą stosowane przepisy dotyczące instrumentów finansowych, a więc przykładowo nie będzie wymogu utrzymania trwałości wsparcia, a także konieczności przestrzegania reguł dotyczących konkurencyjności. W rezultacie pośrednicy finansowi mogą obawiać się (przynajmniej przez pierwszy rok, czy dwa lata) wdrażania takich instrumentów.

Dodatkowo, bardzo poważną barierą pozostaje wymóg wnoszenia wkładu własnego (jako wymaganego wkładu krajowego) do instrumentu finansowego¹⁶⁴, jest to bardzo poważną barierą, szczególnie dla mniejszych, mniej zasobnych pośredników. Oczywiście, istotną pomocą pozostawała oferowana przez Zachodniopomorski Fundusz Rozwoju tzw. linia finansowa. W tym kontekście warto jednak wskazać, że wkład własny pośrednika powinien być oprocentowany rynkowo (takie rozwiązanie stosuje na przykład Europejski Bank Inwestycyjny), a nie na takim samym poziomie jak jest oprocentowana pożyczka dla ostatecznego odbiorcy (takie rozwiązanie stosuje niestety, z nielicznymi wyjątkami, Bank Gospodarstwa Krajowego).

¹⁶³ Wyjątkiem był rzadko stosowany instrument tzw. pomocy zwrotnej oraz (też dość rzadko spotykane) umarzanie części odsetek (dopuszczalne w ramach instrumentów finansowych, w przeciwieństwie do umarzania kapitału).

¹⁶⁴ Warto przy tym mieć świadomość, że dla instrumentów z elementem bezzwrotnym problem się pogłębi; nie można bowiem oczekiwać, że pośrednicy finansowi będą wносить wkład do komponentu bezzwrotnego, byłoby to by z ich strony działanie na szkodę własnych instytucji (chyba, że byłoby równoważone przez bardzo wysokie opłaty za zarządzanie, nie należy się tego jednak spodziewać).

Bardzo ważną kwestią (a niestety w regionie ta zasada nie była do końca przestrzegana¹⁶⁵), aby (zarówno w ramach aktualnego RPO, jak i na bazie środków zwróconych) zamówienia w ramach poszczególnych produktów projektować w ten sposób, aby (oczywiście w przypadku alokacji większych rozmiarów) zamówienie było dzielone na części i by dążyć do tego, aby dany produkt mogło oferować kilku pośredników.

Poniżej omawiamy krótko potencjał poszczególnych grup potencjalnych pośredników finansowych¹⁶⁶, a na koniec wskazujemy krótko kluczowe rekomendacje pod kątem okresu 2021-2027.

Fundusze pożyczkowe

Na koniec 2019 roku w Polsce działało 61 funduszy pożyczkowych, dysponujących kapitałem o łącznej wartości 3,61 mld zł¹⁶⁷. Na terenie województwa zachodniopomorskiego swoją siedzibę miały trzy tego typu jednostki:

- Polska Fundacja Przedsiębiorczości (PFP) z siedzibą w Szczecinie (z kapitałami o wartości 390,2 mln zł),
- Szczeciński Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o. (SFP) z siedzibą w Szczecinie (z kapitałami o wartości 86,1 mln zł),
- Koszalińska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. (KARR) z siedzibą w Koszalinie (z kapitałami o wartości 23,0 mln zł).

Suma kapitałów pożyczkowych trzech wyżej wymienionych jednostek to niemal dokładnie pół miliarda złotych (499,3 mln zł), stanowi ona 14% łącznej kwoty kapitałów 61 funduszy w Polsce (województwo pod tym względem zajmuje pierwsze miejsce w kraju – warto jednak pamiętać, że PFP znaczną część pożyczek udziela podmiotom spoza regionu).

Fundusze z terenu województwa zachodniopomorskiego w 2019 r. udzieliły łącznie 995 pożyczek (drugi wynik w kraju) na kwotę 187,4 mln zł (najwyższy wynik w Polsce). Z tytułu udzielonych pożyczek na koniec 2019 r. zaangażowanie ich środków wynosiło łącznie 367,2 mln zł, a więc 74% kwoty ich kapitałów pożyczkowych.

Spośród trzech opisywanych funduszy pożyczkowych na szczególną uwagę zasługuje aktywność Polskiej Fundacji Przedsiębiorczości, która jest największym funduszem pożyczkowym w kraju, odpowiedzialnym za około 70%-80% łącznej aktywności funduszy z terenu województwa zachodniopomorskiego. PFP prowadzi aktywność pożyczkową na terenie wszystkich województw w Polsce (w dodatku poszerzenie działania także na województwa Polski wschodniej miało miejsce stosunkowo niedawno), z jednej zatem strony

¹⁶⁵ W okresie 2014-2020 stosowano takie rozwiązanie, ale nie w ramach wszystkich przetargów.

¹⁶⁶ Nie omawiamy tylko banków komercyjnych, zapewne wprowadzie każdy bank dysponuje wystarczającym potencjałem do pełnienia roli pośrednika finansowego, ale z drugiej strony bardzo trudno jest prorokować, które banki będą ewentualnie skłonne do pełnienia roli pośrednika na poziomie lokalnym.

¹⁶⁷ Fundusze pożyczkowe w Polsce, Raport 2019, Polski Związek Funduszy Pożyczkowych 2020.

macierzyste województwo ma na pewno dla niej duże znaczenie, z drugiej jednak musi dbać o swoje interesy także w pozostałych regionach, co może spowodować mniejszą koncentrację jej działań na Pomorzu Zachodnim.

Sieć placówek, za pomocą których ma miejsce dystrybucja pożyczek w województwie zachodniopomorskim, koncentruje się w największych miastach, choć z pewnymi wyjątkami. I tak:

- PFP posiada placówki w Szczecinie, Koszalinie i Wałczu,
- SFP działa wyłącznie poprzez swą siedzibę w Szczecinie,
- KARR działa wyłącznie poprzez swą siedzibę w Koszalinie.

Ponadto, pożyczki w ramach RPO WZ 2014-2020 były także udzielane przez następujące podmioty:

- Stargardzka Agencja Rozwoju Lokalnego (z placówkami w Stargardzie),
- Bank Spółdzielczy w Gryficach (oddziały w Gryficach, Golczewie, Karnicach, Resku, Rewalu, Kołobrzegu i Świnoujściu),
- Zachodniopomorski Bank Spółdzielczy z siedzibą w Choszczynie (oddziały w Choszczynie, Drawnie, Krzęcinie, Reczu i Szczecinie),
- Stowarzyszenie Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych w Białogardzie (siedziba w Białogardzie),
- Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa z siedzibą w Warszawie (placówka na terenie regionu w Połczynie Zdrój),
- Fundacja Centrum Innowacji i Przedsiębiorczości (siedziba w Koszalinie),
- Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. (pożyczki z Zachodniopomorskiego Funduszu Rozwoju poprzez placówkę w Szczecinie).

Badani przedstawiciele funduszy pożyczkowych dość korzystnie oceniali wdrażanie instrumentów finansowych w ramach RPO WZ 2014-2020, wskazując tylko na następujące obszary udoskonaleń:

- Zmniejszenie obciążeń sprawozdawczych, w szczególności zaś nie wprowadzanie nowych obciążeń w trakcie realizacji projektów.
- Utrzymanie ciągłości wdrażania IF tzn. w miarę możliwości płynne ogłaszanie kolejnych przetargów, aby zachować stałą obecność oferty finansowania zwrotnego.
- Umożliwienie rynkowego wynagradzania wkładu własnego pośrednika finansowego.

Fundusze poręczeniowe

Lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe są instytucjami ułatwiającymi dostęp do finansowania zewnętrznego. W Polsce istnieje obecnie (dane na koniec 2020 r.¹⁶⁸) 37 takich

¹⁶⁸ Rynek lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych w Polsce w 2020 R., PAG Uniconsult 2021, wersja wstępna raportu, maj 2021 r.

jednostek, z czego cztery mają siedzibę na terenie województwa zachodniopomorskiego. Są to:

- POLFUND Fundusz Poręczeń Kredytowych S.A. z siedzibą w Szczecinie, działający także na terenie innych regionów Polski. Dysponuje najwyższymi kapitałami wśród wszystkich polskich lokalnych i regionalnych funduszy – 90,6 mln zł.
- Agencja Rozwoju Metropolii Szczecińskiej Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie, jeden z największych kapitałowo podmiotów – dysponuje kapitałami w wysokości 53,6 mln zł.
- „Fundusz Pomerania” Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie, z kapitałami w kwocie 30,6 mln zł.
- Stargardzka Agencja Rozwoju Lokalnego Sp. z o.o. z siedzibą w Stargardzie, dysponująca kapitałem poręczeniowym 3 mln zł.

Kapitały poręczeniowe czterech funduszy na koniec 2020 r. wyniosły łącznie 177,8 mln zł (20% łącznej wartości kapitałów funduszy w Polsce), co plasuje województwo zachodniopomorskie na pierwszym miejscu w kraju. W minionym roku fundusze udzieliły łącznie 1 405 poręczeń na łączną wartość 202 mln zł, co było czwartym (w kategoriach liczby) oraz drugim (pod względem wartości) wynikiem w Polsce.

Wartość zaangażowania kapitału poręczeniowego zachodniopomorskich funduszy (384 mln zł na koniec 2020 roku) stanowiła 216% kwoty ich kapitałów poręczeniowych. Wskaźnik ten jest ponadprzeciętnie wysoki (średnia dla Polski to 167%) i sugeruje dobre wykorzystanie środków powierzonych tym instytucjom.

Z kolei doświadczenia z wdrażaniem instrumentów finansowanych ze środków publicznych, w ostatnim okresie dotyczą one wyłącznie produktu reporenczeniowego oferowanego przez Zachodniopomorski Fundusz Rozwoju (w ramach RPO WZ 2014-2020 ostatecznie nie był wdrażany produkt poręczeniowy). Jeżeli chodzi o uwagi zgłaszane w wywiadach pod adresem instrumentu reporenczeniowego oraz obserwacje autorów niniejszego raportu, to w kolejnym okresie należy bezwzględnie zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- Przyspieszenie procesu wypłat reporenczeń oraz jego uproszczenie i rezygnację z pojawiania się dodatkowych wymogów; atrakcyjne reporenczenie to takie w którym po spełnieniu wymogów umownych wypłata reporenczenia następuje szybko i bez problemów (dobrym standardem jest tutaj podejście EFI).
- Wskazywano także na konieczność uproszczenia zasad windykacji i restrukturyzacji oraz dostosowanie ich do obecnego stanu prawnego, a także zmniejszenie obciążeń klientów (pobieranie od klienta weksla na rzecz reporenczyciela – obok weksli na rzecz kredytodawcy i poręczyciela - jest dość rzadko spotykanym i nieco kontrowersyjnym rozwiązaniem).

- Zmniejszenie obciążeń sprawozdawczych (rzadsze i mniej szczegółowe sprawozdania) szczególnie, że obciążenia te przekładają się na banki, co pogarsza atmosferę współpracy.

Banki sieciowe

Od wielu już lat banki sieciowe w bardzo niewielkim stopniu pełnią rolę pośredników finansowych na poziomie regionalnym, chociaż można wskazać kilka chlubnych wyjątków jak Alior Bank i Getin Bank (głównie produkty z obszaru efektywności energetycznej), czy PEKAO SA (efektywność energetyczna i wsparcie MŚP). Powody takiej sytuacji są rozmaite, przede wszystkim trzeba wskazać na takie kwestie jak:

- Działalność banku na terenie całego kraju i przeważnie podział struktury banku nie na bazie podziału administracyjnego (na ogół regiony banku obejmują kilka województwa lub województwo i kilka powiatów z innego regionu). Stąd też dla banków tworzenie specjalnych produktów dla danego województwa jest bardzo trudne i pracochłonne, wymaga na przykład odpowiedniego dostosowania systemu informatycznego.
- Nadpłynność wielu banków (nie potrzebują one dodatkowego kapitału), a także brak rynkowego wynagrodzenia udziału własnego (poza kilkoma wyjątkami oraz tymi regionami w których rolę menedżera funduszy funduszy pełni EFI/EBI).
- Duży poziom biurokratyzacji związany z wdrażaniem środków europejskich.
- Standardy umów oraz sposoby ich przestrzegania przez menedżerów funduszy funduszy oraz niektóre instytucje zarządzające nie zawsze są zgodne z najlepszymi praktykami działalności bankowej, stąd też odpowiednie komórki banków (tzw. komórki *compliance*) niekiedy bardzo niechętnie podchodzą do ich podpisywania (albo wręcz odmawiają swojej zgody).

Stąd też, wydaje się, że bardzo trudno przewidzieć poziom aktywności banków sieciowych, na ich decyzje ma bowiem wpływ szereg różnych czynników, generalnie nie należy z nimi wiązać zbyt wielkich nadziei.

Banki spółdzielcze

Według danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego¹⁶⁹, w maju 2021 r. w Polsce działały 533 banki spółdzielcze z czego 14 (2,6%) ma swoją siedzibę na terenie województwa zachodniopomorskiego. Zdecydowana większość tych banków funkcjonuje w Spółdzielczej Grupie Bankowej – zrzeszeniu SGB-Bank S.A. Tylko Gospodarczy Bank Spółdzielczy w Barlinku jest zrzeszony w Banku Polskiej Spółdzielczości S.A. Placówki banków spółdzielczych (przeszło

¹⁶⁹ [Narodowy Bank Polski, Ewidencja instytucji finansowych w Polsce](#) (dostęp w dniu 17.05.2021)

130¹⁷⁰) są ulokowane we wszystkich, zaś siedziby tych banków w większości z 21 powiatów regionu. Tworzą zatem gęstą i równomierną siatkę dystrybucji instrumentów finansowych.

Warto jednak wskazać, na bazie wywiadów, a także doświadczeń z innych regionów, że mimo tego, że banki spółdzielcze dysponują odpowiednim potencjałem (przede wszystkim finansowym) do pełnienia roli pośrednika finansowego, to ich motywacja do tego jest dość ograniczona. Jednym z problemów są ich obawy (do pewnego stopnia niestety uzasadnione) przed obciążeniami biurokratycznymi, związanymi ze specyfiką wdrażania projektów finansowanych ze środków europejskich. Wskazują na to zarówno wyniki wywiadów, jak i doświadczenia z innych regionów (na przykład województwa pomorskiego).

Podsumowując, do udanego wdrażania instrumentów finansowych w ramach FE WZ 2021-2027, niezbędne wydają nam się następujące działania:

- Gdy tylko będą znane ostateczne rozstrzygnięcia w sferze łączenia instrumentów finansowych z dotacjami, a także pojawią się wytyczne lub inne szczegółowe dokumenty (ze strony Komisji Europejskiej lub Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej), celowe byłoby zorganizowanie szkoleń lub spotkań informacyjnych dla potencjalnych pośredników finansowych, dotyczących zasad wdrażania takich instrumentów.
- Analogicznie, celowe byłoby zorganizowanie (przede wszystkim dla przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego, ale pewnie także zainteresowanych pośredników finansowych) spotkania na temat doświadczeń z wdrażaniem instrumentów finansowych w takich sferach jak efektywność energetyczna, czy też OZE.
- Do momentu uruchomienia instrumentów finansowych w ramach FE WZ 2021-2027 (co realnie nastąpi pewnie nie wcześniej, niż późnym latem lub jesienią 2022 roku) należy, na bazie środków zarządzanych przez ZARR, uruchamiać przetargi dla pośredników, aby z jednej strony byli oni nadal widoczni na rynku, z drugiej zaś byli w stanie dzięki temu utrzymać niezbędny personel.

(ewentualnie) Prowadzenie działań zmierzających do ściągnięcia do regionu pośredników działających w skali ponadregionalnej, takich jak na przykład bardzo aktywny pośrednik, jakim jest Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych, bądź też namówienie do pełnienia roli pośrednika obecnych w regionie banków sieciowych (co jest jednak bardzo trudnym zadaniem).

¹⁷⁰ Liczba 130 to przybliżona liczba placówek banków zrzeszonych w grupie SGB (opracowanie własne na podstawie [Mapa placówek i bankomatów na stronie Spółdzielczej Grupy Bankowej](#) - dostęp w dniu 28.05.2021).

8. Tabela wniosków i rekomendacji

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
CP1 w zakresie gospodarki: W CP1, w ramach Celu szczegółowego (i) i (iv) Instrumenty finansowe są nieadekwatną formą interwencji. W pierwszym przypadku decyduje o tym specyfika działalności badawczo-rozwojowej, w szczególności zaś ryzyko / niepewność powodzenia badań, a w drugim specyfika projektów, które nie mają charakteru projektów generujących odpowiednie przychody i zapewniających niezbędną dochodowość (w ich przypadku trudny jest także pomiar	CS (i): Nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych. CS (iii) : Rekomendujemy stosowanie instrumentów finansowych, z uwzględnieniem dwóch schematów preferencji: (1) wysoce preferencyjne instrumenty dłużne (mieszane) – w których dopuszczalne będzie stosowanie preferencji w postaci umorzeń lub dodatkowych komponentów finansowania bezzwrotnego (np. dotacja na pozyskanie specjalistycznych usług doradczych, czy też wsparcia w zakresie internacjonalizacji, także o preferencyjnym koszcie finansowania oraz (koniecznie) finansujących przedsięwzięcia w sferze priorytetów rozwojowych województwa, (2)	IZ FE WZ 2021-2027	Wypracowanie instrumentów finansowych w ramach FE WZ 2021-2027.	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	Wzrost i konkurencyjność (CP1)	FE WZ 2021-2027	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>oszczędności; poza tym będą one ujawniać się raczej w długim okresie).</p> <p>Natomiast interwencja w formie instrumentów finansowych jest uzasadniona w sferze przedsięwzięć celu szczegółowego (iii) – z uwagi na komercyjny charakter przedsięwzięć odpowiadających logice wspierania wzrostu i konkurencyjności MŚP. W tej dziedzinie są adekwatne instrumenty dłużne.</p>	<p>standardowe instrumenty dłużne, mające za zadanie redukcję luki finansowania, z preferencją ograniczoną do redukcji kosztu finansowania (ewentualnie innych parametrów, np. okres zapadalności, zakres zabezpieczeń, karencje w spłacie zobowiązań kapitałowych lub odsetkowych).</p> <p>CS (iv) : Nie rekomendujemy stosowanie instrumentów finansowych.</p>							
<p>CP1 w zakresie społ. informacyjnego:</p> <p>Instrumenty finansowe mogą być stosowane w projektach Celu szczegółowego (ii) – w obszarze interwencji, dotyczącej transformacji</p>	<p>CS (ii) : Instrument finansowy powinien znaleźć zastosowanie do finansowania transformacji przedsiębiorstw opartej na cyfrowych modelach biznesowych – komponent „cyfrowy” obecny (jako dopuszczalny przedmiot finansowania</p>	<p>IZ FE WZ 2021-2027</p>	<p>Wypracowanie instrumentów finansowych w ramach FE WZ 2021-2027.</p>	<p>30 czerwca 2022</p>	<p>Programowa strategiczna</p>	<p>Społeczeństwo informacyjne (CP1)</p>	<p>FE WZ 2021-2027</p>	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>przedsiębiorstw opartej na cyfryzacji (transformacja cyfrowa powinna być traktowana jako czynnik podnoszenia konkurencyjności).</p> <p>Z kolei w przypadku projektów dotyczących spraw systemowych – transformacji cyfrowej regionu – instrumenty finansowe nie są adekwatną formą wsparcia (projekty nie generujące przychodów, o trudno-mierzalnych oszczędnościach, pojawiających się w długim horyzoncie czasowym).</p>	<p>w instrumentach, dotyczących wspierania wzrostu i konkurencyjności MŚP.</p>							
<p>CP2 w zakresie energetyki:</p> <p>W ramach wsparcia obszaru energetyki w CP2 istnieje szereg typów projektów, dla których zasadne</p>	<p>CS (i): W obszarze zwiększania efektywności energetycznej, rekomendujemy zastosowanie instrumentów finansowych adresowanych do sektora MŚP oraz właścicieli i zarządców</p>	<p>IZ FE WZ 2021-2027</p>	<p>Wypracowanie instrumentu finansowego w ramach FE WZ 2021-2027.</p>	<p>30 czerwca 2022</p>	<p>Programowa strategiczna</p>	<p>Ochrona środowiska (CP2)</p>	<p>FE WZ 2021-2027</p>	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>wydaże się być zastosowanie instrumentów finansowych. Są to projekty generujące oszczędności w zużyciu energii lub przychody z jej sprzedaży, co umożliwia pokrycie (przynajmniej w długim okresie) kosztów realizacji inwestycji. Jednocześnie, przy projektowaniu wsparcia w tym obszarze należy wziąć pod uwagę szereg innych czynników, takich jak społeczne korzyści z inwestycji w przypadku inwestycji realizowanych przez JST, możliwe trudności ze znalezieniem pośrednika finansowego czy konkurencję / demarkację z instrumentami</p>	<p>budynków wielorodzinnych (z wyłączeniem podmiotów przydzielonych w ramach demarkacji do wsparcia krajowego, w tym spółdzielni). Przy czym przy projektowaniu instrumentów w tych obszarach należy zastosować odpowiednie preferencje (np. w postaci obniżonego oprocentowania lub niewielkiego komponentu bezzwrotnego), w celu wygenerowania odpowiednio silnego efektu zachęty. W przypadku termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i modernizacji oświetlenia ulicznego, mimo ekonomicznych przesłanek dla IF, uzasadnione może być pozostawienie jako podstawowej formy wsparcia dotacji, ze względu na społeczne korzyści z inwestycji, lub zastosowanie instrumentów</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
wdrażanymi z poziomu krajowego.	mieszanych ze znaczącym komponentem bezzwrotnym.							
	CS (ii) : W obszarze wsparcia OZE, rekomendujemy wykorzystanie preferencyjnych instrumentów zwrotnych (opcjonalnie również z niewielkim komponentem umorzeniowym), adresowanych do możliwie szerokiej grupy odbiorców, w tym zwłaszcza prosumentów biznesowych i podmioty zawodowe z sektora MŚP. W przypadku inwestycji OZE w sektorze publicznym, zasadne może być utrzymanie wsparcia dotacyjnego (lub znaczącego komponentu bezzwrotnego w instrumencie mieszanym), ze względu na społeczne korzyści z inwestycji. W przypadku projektów z zakresu energetyki rozproszonej (np. spółdzielni energetycznych),							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	rekomendujemy wsparcie dotacyjne.							
CP2 w zakresie ochrony środowiska: Wsparcie związane z szerokorozumianą ochroną środowiska w większości nie kwalifikuje się do finansowania za pomocą instrumentów finansowych. Obszarem interwencji, który powinien być finansowany w ten sposób są inwestycje sektora MŚP związane z transformacją tych podmiotów w kierunku GOZ. Projekty te powinny bowiem przynosić beneficjentom szereg korzyści, w tym korzyści finansowych uzasadniających stosowanie zwrotnej formy finansowania. Obecnie jednak trudno oszacować	CS (iv): zastosowanie wsparcia dotacyjnego dla wszystkich typów projektów z tego CS	IZ FE WZ 2021-2027	Wypracowanie instrumentu finansowego w ramach FE WZ 2021-2027.	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	Ochrona środowiska (CP2)	FE WZ 2021-2027	
	CS (v) : zastosowanie wsparcia dotacyjnego dla wszystkich typów projektów z tego CS							
	CS (vi): wsparcie dla MŚP mające na celu transformację ich działalności w kierunku GOZ powinno być wdrażane w formule zwrotnej. Jednak ze względu na to, że jest to nadal stosunkowo nowy obszar inwestycji, a do prawodawstwa polskiego nie wdrożono jeszcze rozwiązań, które wpłynąć powinny na duży wzrost potrzeb inwestycyjnych w tym obszarze , w pierwszych latach wdrażania wsparcia warto przewidzieć pewną pulę środków (część alokacji) na wsparcie dotacyjne.							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
skalę zainteresowania wsparciem w tym obszarze po stronie MŚP, dlatego w pierwszych latach wdrażania programu można rozważyć stosowanie wsparcia dotacyjnego, jako swoistego mechanizmu zachęty do inwestycji w GOZ.	Projekty tak dofinansowane mogłyby wówczas być wykorzystane do promocji inwestycji w GOZ w sektorze MŚP.							
	CS (vii) : zastosowanie wsparcia dotacyjnego dla wszystkich typów projektów z tego CS							
	CS (viii) : zastosowanie wsparcia dotacyjnego dla wszystkich typów projektów z tego CS							
CP4 w zakresie EFRR: W ramach CP4 część interwencji nie kwalifikuje się do wsparcia w formie zwrotnej, dotyczy wsparcia w ramach CS ii (sfera edukacji i szkolnictwa wyższego), CS iii (integracja społeczno-ekonomiczna grup marginalizowanych). Planowane wsparcie nie prowadzi, co do zasady, do osiągania przychodów, bądź	CS (ii) : Nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych.	IZ FE WZ 2021-2027	Wypracowanie instrumentu finansowego w ramach FE WZ 2021-2027.	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	Włączenie społeczne, zdrowie, edukacja, turystyka i rekreacja (CP4)	FE WZ 2021-2027	
	CS (iii) : Nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych.							
	CS (iv) Rekomendujemy rozważenie zastosowania instrumentów finansowych (obok wsparcia bezzwrotnego), które powinno się koncentrować na wsparciu projektów infrastrukturalnych (stworzenie nowych							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
oszczędności, stąd też w ramach tych dwóch celów szczegółowych nie proponujemy zastosowania instrumentów finansowych. Stosowanie instrumentów finansowych można natomiast rozważyć w ramach dwóch pozostałych celów szczegółowych.	<p>placówek opieki zdrowotnej lub modernizacja placówek istniejących).</p> <p>CS (iv bis) Rekomendujemy rozważenie zastosowania instrumentów finansowych (obok wsparcia bezzwrotnego), które powinno koncentrować się na finansowaniu projektów w sferze turystyki (opcjonalnie także kultury) realizowanych przez przedsiębiorców i ewentualnie także przez jednostki samorządu terytorialnego.</p>							
CP5 w zakresie rewitalizacji: kwalifikuje się do finansowania za pomocą instrumentów finansowych. Obszarem interwencji, który powinien być finansowany w ten sposób są inwestycje podmiotów prywatnych, ale oferta powinna też	<p>Rekomendujemy rozważenie zastosowania instrumentów finansowych jako wsparcia uzupełniającego wobec wsparcia dotacyjnego. Planując instrument warto czerpać doświadczenia z Inicjatywy JESSICA i z podobnych interwencji w innych regionach oraz wykorzystać możliwość</p>	IZ FE WZ 2021-2027	Wypracowanie instrumentu finansowego w ramach FE WZ 2021-2027.	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	Rozwój regionalny i lokalny	FE WZ 2021-2027	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
uwzględniać jednostki samorządu terytorialnego i sektor mieszkaniowy.	wdrażania instrumentów mieszanych. Oferta powinna uwzględniać trudniejszą sytuację finansową podmiotów w Specjalnej Strefie Włączenia, kierując odpowiednie zachęty (w szczególności wyższy komponent umorzeniowy).							
CP4 w zakresie EFS+: Interwencji w obszarze wsparcia samozatrudnienia z wykorzystaniem instrumentu pożyczkowego w okresie 2014-2020 nie udało się wdrożyć na satysfakcjonującą skalę, co potwierdza ograniczony potencjał w tym zakresie. Dodatkowo planowane przeniesienie kompleksowego wsparcia pożyczkowego na poziom krajowy dodatkowo	CS (a): W ramach CP4 w części finansowanej z EFS+ nie rekomendujemy wsparcia w formie zwrotnej. Rekomendujemy zastosowanie wyłącznie wsparcia dotacyjnego, także w odniesieniu do interwencji promującej zakładanie działalności gospodarczej, w szczególności do osób kończących naukę. Inne działania aktywizacyjne, niż zakładanie działalności gospodarczej, w szczególności powinny być wdrażane wyłącznie w formie dotacyjnej.	IZ FE WZ 2021-2027	Pozostawienie wsparcia dotacyjnego w ramach FE WZ 2021-2027 w CP 4 EFS+.	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	Rynek pracy	FE WZ 2021-2027	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>potwierdza, że w nowym programie regionalnym powinno pozostawić się wyłącznie wsparcie dotacyjne na rozpoczynanie działalności gospodarczej, jak też i na pozostałe typy projektów.</p> <p>Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej przewidziano w szczególności dla osób kończących szkoły bądź uczelnie. Dla nich jednak analogiczne wsparcie przewidziano w programie krajowym, a grupa ta jest w szczególnej sytuacji i wejście na rynek pracy powinno się jej umożliwić z wykorzystaniem wsparcia w formie bezzwrotnej.</p>								

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
Rekomendacja horyzontalna:	Celowe byłoby odpowiednie przygotowanie do wdrażania instrumentów mieszanych wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie instrumentów finansowych oraz nadzorujących i kontrolujących cały proces, poprzez opracowanie odpowiednich wytycznych oraz działania szkoleniowe. Dodatkowo warto podejmować działania ułatwiające realizację projektów, także mniejszym i mniej doświadczonym pośrednikom, poprzez utrzymanie linii finansowej w ramach ZFR, wdrażanie uproszczeń proceduralnych (w szczególności w sferze sprawozdawczości i rozliczeń), a także, w przypadku większych alokacji, organizację przetargów w podziale na części, aby IF mogły być wdrażane przez kilku pośredników. Warto też	IZ FE WZ 2021-2027	Opracowanie szczegółowych wytycznych dla instytucji zarządzających, menedżerów funduszy powierniczych, pośredników finansowych oraz instytucji kontrolnych, dotyczących sposobu wydatkowania i rozliczania wsparcia bezzwrotnego w ramach instrumentów finansowych. Przygotowanie i przeprowadzenie szkoleń dla przedstawicieli wszystkich ww. podmiotów. Odpowiednie projektowanie przetargów na wybór	31 marca 2022	Horyzontalna operacyjna/pozasystemowa	System realizacji polityki spójności	FE WZ 2021-2027	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	poznać doświadczenia z wdrażania IF w innych regionach, w innych sferach, niż dotychczasowy CT3, a także ewentualnie namawiać doświadczonych pośredników działających w skali ogólnopolskiej do rozważenia pełnienia roli pośrednika finansowego w ramach FE WZ 2021-2027.		pośredników finansowych.					

Źródło: Opracowanie własne