



„Ocena ex ante możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w ramach Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030” – Etap 1. Analiza dotychczasowych doświadczeń, potencjału instytucjonalnego i zapotrzebowania”

Raport końcowy

Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o.

ul. Kierbedzia 4, 00-728 Warszawa
tel. 22 256 39 00, fax. 22 256 39 10
biuro@pag-uniconsult.pl
www.pag-uniconsult.pl



Imapp Consulting Sp. z o.o.

ul. Puławska 145, 02-715 Warszawa
hello@imapp.consulting
www.imapp.consulting.eu

imapp consulting

Warszawa, 1 czerwca 2021 r.

SPIS TREŚCI

Streszczenie	3
Executive summary	10
1. Wykaz skrótów	17
2. Cel i zakres badania.....	19
2.1. Przedmiot i cele badania	19
2.2. Metodologia badawcza	20
3. Doświadczenia i wnioski z wdrażania finansowania zwrotnego w okresie 2014-2020	22
3.1. Oferta w ramach środków z RPO WP 2014-2020	22
3.2. Oferta w ramach środków zwróconych z RPO WP 2007-2013	44
4. Wnioski z wdrażania dotychczasowych IF pod kątem okresu 2021-2027 – wybrane kwestie horyzontalne	48
5. Analiza potrzeb inwestycyjnych i luki finansowej w poszczególnych, wybranych obszarach.....	50
5.1. Potrzeby sektora MSP	50
5.2. Potrzeby w obszarze energetyki	56
5.3. Potrzeby w obszarach finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego	60
6. Możliwe obszary stosowania IF w poszczególnych obszarach SRWP i RPS	67
6.1. Regionalny Program Strategiczny w zakresie gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej i czasu wolnego	67
6.2. Regionalny Program Strategiczny w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego i wrażliwości społecznej	103
6.3. Regionalny Program Strategiczny w zakresie w zakresie edukacji i kapitału społecznego.....	120
6.4. Regionalny Program Strategiczny w zakresie bezpieczeństwa środowiskowego i energetycznego	135
6.5. Regionalny Program Strategiczny w mobilności i komunikacji	158
7. Rozwiązania wdrożeniowe	171
7.1. Model zarządzania i wdrażania instrumentów finansowych.....	171
7.2. Pośrednicy finansowi	174
Załączniki.....	178
Załącznik 1 - Tabela wniosków i rekomendacji	179
Załącznik 2 – Omówienie wyników badań ilościowych	192

Streszczenie

Przedmiotem badania, którego wyniki prezentuje niniejszy raport, jest ocena możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030 i towarzyszących jej dokumentów wykonawczych – Regionalnych Programów Strategicznych (RPS). **Badanie było realizowane od lutego do czerwca 2021 roku przez konsorcjum firm Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o. oraz Imapp Consulting sp. z o.o. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego.**

W badaniu wykorzystano następujące metody badawcze:

- 1) przegląd źródeł danych zastanych – analiza desk research,
- 2) wywiady indywidualne i grupowe z interesariuszami programowania wsparcia regionalnego (łącznie zrealizowano 62 wywiady),
- 3) badanie ilościowe CAWI/CATI (mixed mode) z odbiorcami ostatecznymi instrumentów finansowych dystrybuowanych w ramach RPO 2014-2020 oraz odbiorcami ostatecznymi instrumentów dystrybuowanych za pośrednictwem Pomorskiego Funduszu Rozwoju, efektywna próba wyniosła n=521 przedsiębiorstw,
- 4) badanie ilościowe CATI przedsiębiorstw regionalnego sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, w badaniu tym uzyskano efektywną próbę n=1 002 podmiotów,
- 5) badanie ilościowe CAWI jednostek samorządu terytorialnego w województwie pomorskim – w badaniu uzyskano efektywną próbę n=78 podmiotów,
- 6) osąd ekspercki.

Szacunek zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne i luki finansowej w sektorze MŚP został przeprowadzony na podstawie ankiety CATI i ogólnodostępnych danych statystycznych. **Łączne zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne oszacowano na 3,5 mld zł, z czego 653 mln zł stanowi wartość luki finansowej.** Zwraca uwagę wysoka wartość luki finansowej w przypadku firm średnich, co można wiązać z wyraźnym pogorszeniem dostępności finansowania dla tej grupy przedsiębiorstw w okresie pandemii COVID-19. W podziale na subregiony, największa część luki finansowej przypada na subregion metropolitalny (395 mln zł), a najmniejsza – chojnicki (69 mln zł). Wynika to jednak bezpośrednio z różnic w liczbie firm sektora MŚP zarejestrowanych w poszczególnych subregionach – odsetek firm znajdujących się w luce jest największy w subregionach chojnickim i nadwiślańskim.

W obszarze energetyki, oszacowano potrzeby inwestycyjne w zakresie termomodernizacji budynków wielorodzinnych i OZE. **Łączne potrzeby inwestycyjne w zakresie termomodernizacji budynków wielomieszkaniowych szacujemy w woj. pomorskim na 4,2 mld zł. Wartość potrzeb inwestycyjnych w woj. pomorskim w obszarze OZE na lata 2020-2030 (z wyłączeniem morskich farm wiatrowych) oszacowano na poziomie 3,6 mld zł. Łączne potrzeby finansowe JST związane z realizacją inwestycji oszacowano na 8,5 mld zł w perspektywie najbliższych 3 lat (2,8 mld zł rocznie).** Największe potrzeby odnotowano

w zakresie inwestycji drogowych, a także inwestycji w rozwój infrastruktury środowiskowej, edukacyjnej i usług społecznych. Jednocześnie, istnieje zapotrzebowanie i potencjał do zastosowania narzędzi w postaci instrumentów finansowych, które wesprą samorządy w realizacji ich planów inwestycyjnych. Największą potrzebę i najwyższą skłonność do skorzystania z preferencyjnych pożyczek zaobserwowano w tych obszarach, w których planowane inwestycje są największe: na drogi, infrastrukturę ochrony środowiska i edukacyjną. Dolną granicę deklarowanego zapotrzebowanie na instrumenty finansowe dla samorządów oszacowano na poziomie 64 mln w skali roku.

Poniżej omawiamy główne konkluzje z analizy poszczególnych regionalnych programów strategicznych.

RPS w zakresie gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej i czasu wolnego obejmuje interwencje zgrupowane w ramach trzech celów szczegółowych. Pierwszy z tych celów zawiera działania, dotyczące wspierania gospodarki regionalnej, drugi, dotyczące rynku pracy, a trzeci, działania związane ze wspieraniem rozwoju oferty turystycznej i korzystania z czasu wolnego. Dziedziny stosowania instrumentów finansowych (w tym instrumentów łączących wsparcie zwrotne i bezzwrotne) zidentyfikowano w ramach większości działań w poszczególnych priorytetach ww. celów szczegółowych.

W działaniach wspierających celu szczegółowego 1. (Priorytet 1.1 Innowacyjna gospodarka), nie negując zasadności realizacji wsparcia za pomocą form bezzwrotnych (w całym obszarze wspierania działalności B+R w sektorze MŚP), **uzupełniając** **rekomendujemy stosowanie zróżnicowanych typów instrumentów finansowych. Są to zarówno instrumenty kapitałowe, jak i dłużne z udziałem komponentu dotacyjnego (ten instrument traktujemy jednak jako opcjonalny – dopuszczając rezygnację z jego kontynuacji), służącego ograniczeniu ryzyk związanych z pierwiastkiem badawczym (Działanie 1.1.1 i 1.1.2).** W tym przypadku, poziom wsparcia dotacyjnego jest zróżnicowany tj. większy, jeśli instrument wykorzystywany będzie do finansowania przedsięwzięć w dziedzinach priorytetowych lub we współpracy z jednostkami publicznej sfery B+R lub naukowcami (doktoraty wdrożeniowe). **Ponadto, przewidywane jest tu także finansowanie dłużne zakupów infrastruktury B+R przez przedsiębiorstwa (Działanie 1.1.3).** **Możliwość stosowania instrumentów finansowych (w tym mieszanych) występuje także w Priorytecie 1.2 Adaptacyjność przedsiębiorstw, Działanie 1.2.1 – w tym obszarze proponujemy stosowanie instrumentów dłużnych, uzupełnionych dotacją na wsparcie doradcze w zakresie transformacji firmy w kierunku innowacyjnych modeli biznesowych oraz dokonywanej w ramach branż priorytetowych regionu.** Dodatkowo, instrumentom finansowym w branżach priorytetowych towarzyszy również komponent umorzeniowy. Rozwiązanie to odzwierciedla preferencje w zakresie kierunkowania wsparcia na dziedziny priorytetowe (np. GOZ, cyfryzacja, automatyzacja, przemysł 4.0). Pośród tych rozwiązań występuje również **instrument dłużny przeznaczony do finansowania tworzenia nowych, wysokiej jakości, elastycznych i trwałych miejsc pracy w dziedzinach priorytetowych dla gospodarki regionalnej.** Wreszcie, instrumenty finansowe proponujemy także w Priorytecie

1.3, dotyczącym kształtowania regionalnej marki gospodarczej województwa, w działaniu 1.3.2 przewidującym wspieranie eksportu. Są to instrumenty dłużne mające na celu zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw (instrument wchodzi w katalog rozwiązań zaprojektowanych dla Działania 1.2.1 Transformacja przedsiębiorstw). **W pozostałych działaniach nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych** – co do zasady, są to przedsięwzięcia nie generujące przychodów, a zatem właściwe jest dla nich stosowanie wsparcia bezzwrotnego (np. Działanie 1.1.3, dotyczące wspierania klastrów, czy Działanie 1.3.4, służące promocji gospodarczej regionu).

Jeśli chodzi o drugi cel szczegółowy („Atrakcyjny rynek pracy”), to w jego ramach **rekomendujemy stosowanie instrumentów finansowych w trzech sferach, tj. w ramach Działania 2.1.1 i 2.1.2**, w których zaproponowany został instrument dłużny dla osób fizycznych podejmujących różne formy kształcenia i nabywania nowych kwalifikacji, w podziale na instrument ogólny oraz instrument, w którym kształcenie / nabywanie nowych kwalifikacji związane jest z branżami priorytetowymi i ISP – w obu przypadkach z częściowym umorzeniem, większym w przypadku dziedzin priorytetowych i ISP. **Poza tym, instrumenty finansowe z komponentem umorzeniowym stosowane mogą być także w sferze wspierania procesów tworzenia (Działanie 2.2.1) nowych, elastycznych i dobrych jakościowo miejsc pracy** – instrument taki został przewidziany w ramach tego Działania, przy czym mieści się on w zakresie wzrostu adaptacyjności przedsiębiorstw. W pozostałych działaniach celu szczegółowego 2. nie identyfikujemy pola do stosowania instrumentów finansowych – decyduje o tym specyfika tych interwencji, skoncentrowana na sprawach systemowych, związanych z kształtowaniem atrakcyjnego, regionalnego rynku pracy.

W trzecim celu szczegółowym („Inspirująca oferta turystyczna i czasu wolnego”) proponujemy zastosowanie instrumentów finansowych w dwóch działaniach. **W Działaniu 3.1.2 wskazujemy na instrument finansowy, służący zwiększeniu kompleksowości oferty turystycznej w regionie**. Jest to pożyczka z komponentem dotacyjnym, przeznaczona na rozwijanie sieciowych produktów turystycznych, bazujących na szczególnych atrakcjach regionu, angażująca w tworzenie takich rozwiązań grupy przedsiębiorstw / interesariuszy regionalnej branży turystycznej. Z kolei w Działaniu 3.2.3, dotyczącym rozwijania „przemysłu spotkań”, **wskazujemy jako zasadny instrument finansowy w postaci pożyczki inwestycyjno-obrotowej uzupełnionej dotacją inwestycyjną** – przeznaczony na finansowanie projektów w zakresie wdrażania nowych technologii w organizacji, projektowaniu i wprowadzaniu do praktyki nowych rozwiązań organizacyjnych, w tym w zakresie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, a także w sferze świadczenia i promocji usług turystycznych, w tym w zakresie turystyki biznesowej. W pozostałych działaniach nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych, bowiem są to przedsięwzięcia służące kształtowaniu wysokiej jakości rynku turystycznego (np. poprzez tworzenie i promowanie standardów współpracy, czy świadczenia rozmaitych usług turystycznych).

W sferze interwencji **RPS bezpieczeństwa zdrowotnego i wrażliwości społecznej**, zasadność zastosowania instrumentów finansowych występuje tylko w ograniczonej liczbie obszarów, ze względu na to, że w wielu sferach nie ma możliwości spłaty zaciągniętego finansowania, czy to z osiągniętych przychodów, czy to z innych źródeł. Dodatkowo, wiele zaproponowanych działań ma charakter „miękki”, w tym sieciujący, a do takich działań w żaden sposób nie pasują instrumenty finansowe. W przypadku części obszarów (np. jak ekonomia społeczna), nawet, jeżeli w danym obszarze instrumenty finansowe mogłyby znaleźć zastosowanie, to nie do końca pasują one do planowanych typów projektów, pewnym wyzwaniem jest też wsparcie zwrotne oferowane z poziomu krajowego, do którego sektor ekonomii społecznej jest już przyzwyczajony od dwóch okresów programowania (2007-2013 i 2014-2020). Stąd też naszym zdaniem **należy rozważyć zastosowanie dłużnych instrumentów finansowych (ew. wraz ze wspomagającym finansowaniem bezzwrotnym) w ramach Działania 1.2.1 „Działania na rzecz upowszechnienia deinstytucjonalizacji, koordynacji i personalizacji świadczeń zdrowotnych i społecznych”, Działania 1.3.1 „Racjonalizacja zasobów ochrony zdrowia”, dla wybranych typów projektów i obok wsparcia bezzwrotnego.**

RPS w zakresie edukacji i kapitału społecznego ma realizować dwa cele szczegółowe, pierwszy odwołujący się do wsparcia uczestników systemu edukacji i częściowo także infrastruktury oświatowej, a drugi obejmuje działania służące zwiększeniu identyfikacji mieszkańców z regionem oraz zachowaniu dziedzictwa materialnego i niematerialnego regionu oraz podnoszeniu kompetencji kadr kultury i turystyki a także tworzenie przestrzeni przyjaznej mieszkańcom. Głównymi beneficjentami wsparcia w tym RPS wydają się być jednostki samorządu terytorialnego i prowadzone przez nie placówki. Wpływ pandemii COVID-19 i niekorzystne zmiany podatkowe przekładają się na niepewną sytuację finansową JST, czyli głównych podmiotów odpowiedzialnych za organizację i finansowanie edukacji i innych kluczowych usług dla mieszkańców. Tym samym **w przypadku podjęcia decyzji o skierowaniu instrumentów finansowych do tej grupy należy przygotować odpowiedni system zachęt, obejmujący w szczególności możliwość umorzenia części pożyczek.**

W toku analiz poszczególnych działań nie rekomendujemy kierowania instrumentów finansowych do wsparcia działań o charakterze nieinwestycyjnym (takich jak podnoszenie kompetencji uczniów, nauczycieli czy kadr kultury i turystyki, doradztwa zawodowego czy działań sieciujących lub odwołujących się do budowania świadomości). **Z kolei uzupełniające wsparcie w zakresie infrastruktury przedszkoli i oraz infrastruktury kultury i rewitalizacji warto objąć wspólnym instrumentem. Jego zakres tematyczny powinien obejmować zwiększanie dostępności publicznych i niepublicznych usług dla mieszkańców, w szczególności inwestycje w obiekty użyteczności publicznej i miejsca świadczenia usług społecznych.**

Chociaż w przypadku podmiotów publicznych, będących organami prowadzącymi (np. dla placówek wychowania przedszkolnego) inwestycje te nie generują przychodów ani oszczędności, to w przypadku braku alternatyw część samorządów może być zainteresowana

wsparciem zwrotnym, szczególnie jeśli połączone będzie ono z dotacją lub częściowo umarzalne.

Pewien potencjał ma zastosowanie wsparcia zwrotnego w obszarze infrastruktury kultury.

Preferencyjne pożyczki wskazywały samorządy jako jedno z uzupełniających ewentualnych źródeł finansowania inwestycji w tym obszarze. Ostatecznie wiele jednak będzie zależało od warunków przyznawanych pożyczek, ewentualnych umorzeń i możliwości łączenia finansowania dłużnego z innymi źródłami wsparcia, a także kondycji podmiotów z branży w związku z konsekwencjami pandemii COVID-19. Warto, aby ze wsparcia nie wyłączać podmiotów niepublicznych prowadzących działalność kulturalną.

W zakresie tworzenia przestrzeni przyjaznej mieszkańcom (w tym rewitalizacji), która ma zostać wsparta w zakresie w Działaniu 2.2.3 warto wykorzystać doświadczenia kończącego się okresu programowania. Mimo bogatego wachlarza alternatywnych form finansowania działań rewitalizacyjnych i innych związanych z przestrzenią, a także deklaracji niskiego poziomu zainteresowania zwrotną formą finansowania rewitalizacji przez badane samorządy, takie instrumenty wydają się zasadne. **Pożyczki na rewitalizację i przywracanie funkcji społecznej przestrzeniom publicznym oraz nadawania nowych funkcji obiektom mogłyby zostać zrealizowane jako osobny instrument finansowy lub jako obszar objęty wsparciem w ramach pożyczki finansującej publiczne i niepubliczne usługi dla mieszkańców, w tym obiekty użyteczności publicznej i usługi społeczne.** W tych projektach ważną rolę mogą odgrywać partnerzy prywatni realizujący wspólne inicjatywy z sektorem publicznym. Instrument powinien być skierowany także do takich podmiotów.

RPS w zakresie bezpieczeństwa środowiskowego i energetycznego obejmuje dwa cele szczegółowe. Działania wspierane w ramach dwóch pierwszych priorytetów celu środowiskowego mają charakter niedochodowy, nie przełożą się również na oszczędności po stronie podmiotów realizujących projekty i jako takie nie kwalifikują się do wsparcia za pomocą instrumentów finansowych. Nieco inaczej wygląda sytuacja dotycząca interwencji w ramach dwóch pozostałych priorytetów. Zarówno przedsięwzięcia w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi, jak i gospodarki wodno-ściekowej co do zasady mają potencjał do zastosowania wsparcia zwrotnego, ponieważ mają zapewnione finansowanie w ramach opłat ponoszonych przez mieszkańców. Niemniej, z uwagi na fakt, że ciężar finansowy związany z ewentualną spłatą zobowiązań za zaciągnięte pożyczki zostałby przeniesiony na mieszkańców, nie rekomendujemy w tym obszarze stosowania instrumentów zwrotnych.

To gdzie warto je rozważyć, to wsparcie związane z transformacją przedsiębiorstw w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego. Będą to projekty realizowane przez MŚP, które powinny podnieść konkurencyjność tych podmiotów i przełożyć się na wzrost dochodów, pozwalających na pokrycie kosztów pożyczki. Wsparcie w tym obszarze powinno być jednym z możliwych rodzajów inwestycji w ramach instrumentów skierowanych na podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw, opisanych przy okazji RPS dotyczącego gospodarki.

W ramach drugiego celu szczegółowego, dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego, przewidziano wsparcie rozwoju czystej energii (priorytet 2.1) oraz poprawy jakości powietrza

(priorytet 2.2). W obu tych obszarach istnieje szereg projektów generujących oszczędności w zużyciu energii lub przychody z jej sprzedaży, które uzasadniają wprowadzenie instrumentów finansowych (zwrotnych i mieszanych). W ramach priorytetu Czysta Energia, taka sytuacja występuje przede wszystkim w Działaniu 2.1.1 (rozwój OZE), w którym planowane jest wsparcie podmiotów produkujących energię z OZE na własne potrzeby oraz na sprzedaż. **W tym Działaniu, jako podstawową formę wsparcia rekomendujemy instrumenty zwrotne.** Dodatkowo, w celu uzyskania silniejszego efektu zachęty (np. dla projektów fotowoltaiki w MŚP) oraz w przypadku projektów o ograniczonej opłacalności (modernizacja małych elektrowni wodnych), rekomendujemy wykorzystanie instrumentów mieszanych. Jednocześnie, w przypadku obiektów użyteczności publicznej, rekomendujemy utrzymanie wsparcia dotacyjnego ze względu na społeczne korzyści z inwestycji w postaci zaoszczędzonych wydatków na energię, które można wykorzystać na realizację innych celów społecznych. Drugim znaczącym obszarem, gdzie w naszej ocenie zasadne jest wykorzystanie instrumentów finansowych, jest **poprawa efektywności energetycznej w budynkach.** W tym obszarze generowane oszczędności w zużyciu energii powinny umożliwić pokrycie kosztów realizacji projektu, przy czym okres zwrotu z inwestycji jest relatywnie długi. **Naszą rekomendacją jest utrzymanie wsparcia zwrotnego w sektorze mieszkaniowym (z preferencyjnym oprocentowaniem) i jego rozszerzenie na wszystkich właścicieli / zarządców budynków mieszkalnych wielorodzinnych (w tym osoby fizyczne, MŚP), a także obiekty użyteczności publicznej.** Natomiast w tym ostatnim przypadku uzasadnione może być zachowanie wsparcia dotacyjnego. 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. Zaoszczędzone na kosztach energii środki mogą być bowiem wykorzystane na inne cele społecznie użyteczne. Dodatkowo, **rekomendujemy wprowadzenie pożyczki na inne remonty wielorodzinnych budynków mieszkalnych** (w tym termomodernizacji niespełniającej wymogów pożyczki na zwiększenie efektywności energetycznej) ze środków zwróconych zarządzanych przez PFR oraz rozważenie poręczeń ze środków zarządzanych przez PFR na inwestycje w OZE.

Regionalnym Programem Strategicznym w zakresie mobilności i komunikacji ustanowiony zostanie Regionalny Plan Transportowy (RPT), którego uchwalenie planowane jest do końca 2021 r. Zgodnie z ukierunkowaniami tematycznymi wskazanymi w SRWP 2030 interwencja w obszarze mobilności będzie koncentrować się na 3 wymiarach:

- rozwoju infrastruktury transportu zbiorowego, wymianie taboru na niskoemisyjny oraz integracja transportu publicznego,
- rozwoju sieci dróg, poprawie bezpieczeństwa, moderowaniu popytu w indywidualnym transporcie samochodowym,
- rozwój współdzielonych środków transportu, upowszechnieniu mobilności aktywnej oraz rozwoju infrastruktury elektromobilności i paliw alternatywnych.

Potencjalnymi beneficjentami wsparcia będą zatem głównie JST, przedsiębiorstwa przewozowe i z sektora *sharingowego*, a także zarządcy infrastruktury. Z powodu trudnej sytuacji panującej na rynku transportu pasażerskiego, w zdecydowanej większości obszarów nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych, nie wykluczając w części działań takiej możliwości w przyszłości. **W przypadku infrastruktury elektromobilności oraz rozwoju współdzielonych środków transportu, z racji potencjału generowania przychodów w tych obszarach, wskazujemy zasadność ich zastosowania na inwestycje w określone elementy takich systemów dla pojazdów prywatnych i sharingowych. W obszarze cyfryzacji, nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych.**

Oprócz powyższych rekomendacji, dotyczących poszczególnych RPS, proponujemy także kilka rekomendacji horyzontalnych:

- Zapewne część instrumentów finansowych w ramach FEP będzie miała charakter „mieszany”, czyli obok wsparcia zwrotnego będzie oferowane wsparcie bezzwrotne. Doświadczenia ze stosowaniem takich instrumentów są bardzo ograniczone. Dlatego też, ze względu na nowość tego rozwiązania i uniknięcie związanych z jego wdrażaniem problemów, celowe byłoby **odpowiednie przygotowanie do tego wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie instrumentów finansowych oraz nadzorujących i kontrolujących cały proces, poprzez opracowanie odpowiednich wytycznych oraz działania szkoleniowe.**
- Ważne jest nasilenie i efektywność działań promocyjno-informacyjnych dotyczących instrumentów finansowych. **Należy zatem zaprojektować i zrealizować odpowiednie działania informacyjne i promocyjne dotyczące instrumentów finansowych w ramach FEP oraz ze środków zwróconych, w sposób bardziej efektywny, niż w okresie 2014-2020.** W szczególności należy rozważyć w ramach przetargów na wybór pośredników finansowych taką ich organizację, aby w ich ramach oddzielna, z góry wskazana kwota, była przeznaczona na prowadzenie działań promocyjnych i informacyjnych, rozliczanych nie w sposób ryczałtowy, ale za pomocą odpowiednich dokumentów księgowych. Należy też wzmocnić działania promocyjne realizowane przez menedżerów funduszu powierniczego oraz IZ RPO WP.
- Jeżeli chodzi o zarządzanie instrumentami finansowymi, to, o ile będzie to możliwe od strony formalnej, w celu dekoncentracji ryzyka związanego z zarządzaniem instrumentami finansowymi **proponujemy wstępnie zarządzanie nimi za pośrednictwem dwóch menedżerów funduszy powierniczego – PFR i BGK lub EBI, być może częściowo na zasadzie przedłużenia obecnie obowiązujących umów.** Ponadto, dla instrumentów „nie masowych”, o dużej wartości pojedynczej transakcji i jednocześnie małej liczbie transakcji, dopuszczamy możliwość wykorzystania wybranych menedżerów jako pośredników finansowych.

Executive summary

The subject of the study, the results of which are presented in this report, is an evaluation of the possibility of using financial instruments in the implementation process of the Pomeranian Voivodeship Development Strategy 2030 and the accompanying executive documents - Regional Strategic Programmes (RSP). **The study was carried out from February to June 2021 by a consortium of companies Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o. and Imapp Consulting sp. z o.o. on behalf of the Marshal's Office of the Pomeranian Voivodeship.**

The study used the following research methods:

- 1) an overview of existing data sources – desk research,
- 2) individual and group interviews with regional support programming stakeholders (62 interviews were carried out in total),
- 3) CAWI/CATI (mixed mode) quantitative survey with final recipients of financial instruments distributed under the previous edition of ROP (2014-2020) and final recipients of financial instruments distributed through the Pomeranian Development Fund (PFR), the effective sample was n=521 companies,
- 4) CATI quantitative survey of enterprises in the regional micro, small and medium-sized enterprises sector - this study achieved an effective sample of n=1 002 enterprises,
- 5) CAWI quantitative survey of local government units in the Pomeranian Voivodeship – the study obtained an effective sample of n=78 local government units,
- 6) expert review.

The SME sector's external financing needs and funding gaps were estimated based on a CATI questionnaire and publicly available statistical data. **The total external financing needs were assessed at PLN 3.5 billion, of which PLN 653 million is the value of the financing gap.**

Attention should be given to the high value of the financial gap for medium-sized companies, which can be linked to a marked deterioration in the availability of funding for this group of companies during the COVID-19 pandemic. In a breakdown into sub-regions, the most significant part of the financial gap is in the metropolitan sub-region (PLN 395 million) and the smallest - Chojnicki sub-region (PLN 69 million). However, this is directly due to differences in the number of SME companies registered in each sub-region – the percentage of companies within the gap is the highest in the Chojnicki and Nadwiślański sub-regions.

In the area of energy, assessed were investment needs for the thermo-modernization of multi-family buildings and RES. **The total investment needs for the thermo-modernization of multi-apartment buildings are estimated at PLN 4.2 billion in the Pomeranian Voivodeship. The value of investment needs in the Pomeranian Voivodeship in the area of RES for the period 2020-2030 (excluding offshore wind farms) is estimated at PLN 3.6 billion.**

The total financial needs of the local governments related to the implementation of the investments were estimated at PLN 8.5 billion over the next three years (PLN 2.8 billion

per year). The greatest needs were recorded in terms of road investments and investments in the development of environmental, educational, and social services infrastructure. At the same time, there is a need and potential to use tools in the form of financial instruments that will support local governments in implementing their investment plans. The greatest need and the highest propensity to benefit from preferential loans have been observed in those areas where planned investments are the greatest: roads, environmental and educational infrastructure. The lower limit of the declared demand for financial instruments for local authorities was estimated at 64 million per year.

Below we discuss the main conclusions following the analysis of the various regional strategic programmes.

The RSP for the economy, labour market, tourism and leisure activities includes interventions grouped under three specific objectives. The first objective among the three provides for measures supporting the regional economy, the second - the labour market, and the third includes measures to promote the development of tourism and leisure activities. The fields of application of financial instruments (including those combining repayable and non-repayable support) have been identified in most measures in the different priorities of the aforesaid specific objectives.

In measures supporting objective 1. (Priority 1.1 Innovative economy), while not denying the reasonableness of non-refundable forms of support (in the entire area of support for R&D activities in the SME sector), we complementarily recommend the use of different types of financial instruments. These are both equity and debt instruments, the second, with the grant component (however, we treat the debt instrument as an optional solution – therefore, accepting its discontinuation), aimed at limiting the risks associated with the research element (Measure 1.1.1 and 1.1.2). In this case, the level of subsidy support varies, i.e. it is greater if the instrument is to be used to finance projects in priority areas or in cooperation with public R&D units or researchers (industrial doctoral programme).

In addition, planned is also debt financing of purchases of R&D infrastructure by companies (Measure 1.1.3). The possibility of using financial instruments (including mixed instruments) is also present in Priority 1.2 Adaptability of enterprises, Measure 1.2.1 – in this area, we propose the use of debt instruments, supplemented by a grant for advisory support for company transformation towards innovative business models and made within the region's priority industries. In addition, financial instruments in priority industries are also accompanied by a write-off component. This solution reflects preferences for targeting support at priority areas (e.g. circular economy, digitalisation, automation, industry 4.0). Among those solutions, a debt instrument is **designed to finance the creation of new, high-quality, flexible and sustainable jobs in priority areas for the regional economy.**

Finally, we also propose **financial instruments in Priority 1.3 regarding the formation of the regional economic brand of the region**, in measure 1.3.2, which supports exports. These are debt instruments aimed at increasing the competitiveness of enterprises (the instrument is part of a catalogue of solutions designed for Measure 1.2.1 Business

Transformation). **In other measures, we do not recommend the use of financial instruments** – as a rule, these are projects that do not generate income, and therefore it is appropriate for them to use non-refundable support (e.g. Measure 1.1.3 regarding the support for clusters, or Measure 1.3.4, which promotes the economic development of the region).

As regards the second specific objective (“Attractive labour market”), **we recommend the use of financial instruments in three areas, i.e. under Measures 2.1.1 and 2.1.2**, which propose a debt instrument for individuals undertaking different forms of education and acquiring new qualifications, in a breakdown into a general instrument and an instrument in which education/acquiring new qualifications is linked to priority industries and ISP – in both cases with partial debt remission, higher for priority areas and ISP. **In addition, financial instruments with a write-off component may also be used to support processes of creating (Measure 2.2.1) new, flexible and quality jobs** – such instrument has been envisaged under the Measure and falls within the scope of instruments supporting the development of business adaptability. In the other measures of the second specific objective, we identify no field for the use of financial instruments – this is determined by the specificity of those interventions, which focus on systemic issues relating to the formation of an attractive regional labour market.

For the third specific purpose (“Inspiring tourist offer and leisure time”), we propose using financial instruments in two measures. **In Measure 3.1.2, we point to a financial instrument aimed at increasing the complexity of the tourist offer in the region.** It is a loan with a subsidy component, designed to develop network touristic products based on the specific attractions of the region, involving a group of enterprises/stakeholders of the regional tourism industry in the creation of such solutions. Then again, in Measure 3.2.3 regarding the development of the “meeting industry”, **we point to a financial instrument in the form of an investment and revolving loan supplemented by an investment grant as a reasonable instrument** – intended to finance projects comprising the implementation of new technologies in the organisation, design and putting into practice new organisational solutions, also in the field of cooperation between enterprises, as well as in the provision and promotion of tourism services, including in the area of business tourism. In other measures, we do not recommend using financial instruments as these are projects aimed at shaping a high-quality tourism market (e.g. by creating and promoting standards of cooperation or various tourism services).

In the area of intervention of **RSP for health safety and social awareness**, the reasonableness in using financial instruments exists only in a limited number of fields because, in many areas, it is not possible to repay the borrowed funds, whether from the revenues generated or from other sources. In addition, many of the proposed measures are “soft”, including networking, and financial instruments do not fit into such actions in any way. For some areas (e.g. such as the social economy), even if financial instruments could be used in a given area, they do not quite fit into the planned types of projects, and the

repayable support offered on the national level, to which the social economy sector has become accustomed for two programming periods (2007-2013 and 2014-2020), is also a challenge. Therefore, we believe that **the use of debt financial instruments (e.g. together with supportive non-refundable funding) should be considered under Measure 1.2.1 “Actions to promote the deinstitutionalisation, coordination and personalisation of health and social services”, Measure 1.3.1 “Rationalising health resources”, for chosen types of projects and in addition to non-refundable support.**

RSP in the area of education and social capital is to pursue two specific objectives, the first referring to the support for participants in the education system and partly also for educational infrastructure, and the second to include measures aimed at increasing the identification of residents with the region and preserving the tangible and intangible heritage of the region and improving the competences of cultural and tourism personnel, as well as creating a space that is friendly to the population. The primary beneficiaries of support in this RSP appear to be local governments and their institutions. The impact of the COVID-19 pandemic and unfavourable tax changes translate into a precarious financial situation of the local governments, i.e. the main entities responsible for organising and financing education and other vital services for residents. Therefore, **when deciding to address financial instruments to this group, an appropriate incentive scheme should be prepared, including in particular the possibility of redeeming part of the loans.**

In analysing individual measures, we do not recommend addressing financial instruments to support non-investment activities (such as improving the competencies of pupils, teachers or the cultural and tourism staff, career guidance or networking or awareness-building activities). **In turn, supplemental support for nursery and cultural and revitalisation infrastructure is worth including in a common instrument. Its thematic scope should include increasing the availability of public and non-public services to residents, in particular investments in public facilities and social service areas.**

Although in the case of public entities, which are managing authorities (e.g. for pre-school education institutions), those investments do not generate income or savings, in the absence of alternatives, some local authorities may be interested in repayable support, especially if it is combined with a grant or partially redeemable.

There is some potential for repayable support in the area of cultural infrastructure.

Preferential loans have identified local authorities as one of the possible supplemental sources of financing investments in this area. In the end, however, much will depend on the conditions of the loans granted, possible redemptions and the possibility of combining debt financing with other sources of support, and the standing of industry players given the consequences of the COVID-19 pandemic. **It is worth ensuring that non-public entities providing cultural activities are not excluded from support.**

In terms of creating a resident-friendly space (including revitalisation) which is to be supported under Measure 2.2.3, it is worth using the experience of the programming period

that is ending. Despite the wide range of alternative forms of funding for revitalisation and other activities relating to public space and the declaration of a low level of interest in the repayable form of revitalisation funding among the local authorities examined, such instruments seem appropriate. **Loans for revitalising and restoring social functions to public spaces and assigning new tasks to facilities could be implemented as a separate financial instrument or as a supported area under a loan financing public and non-public services for residents, including public facilities and social services. Private partners implementing joint initiatives with the public sector can play an important role in these projects. The instrument should also be addressed to such entities.**

RSP for environmental and energy security has two specific objectives. Measures supported under the first two priorities of the environmental objective are non-profitmaking and will not bring savings for entities implementing those projects and, as such, are not eligible for support through financial instruments. The situation regarding intervention under the other two priorities is slightly different. Projects in both municipal waste management and wastewater management generally have the potential to apply for repayable support, as they are provided with funding derived from the fees paid by residents. However, as the financial burden of the possible repayment of the borrowings would be passed on to residents, we do not recommend using repayable instruments in this area. **Where these are worth considering is the support for the transformation of businesses towards a circular economy.** These will be projects carried out by SMEs, which should increase the competitiveness of those entities and bring an increase in income, allowing for covering the costs of the loan. Support in this area should, in our view, be one of the possible types of investments under the instruments aimed at improving the competitiveness of enterprises, as described in the RSP for economy.

The second specific objective, regarding energy safety, envisages support for the development of clean energy (priority 2.1) and for improving air quality (priority 2.2). In both areas, there are a number of projects generating energy savings or income from the sale of energy that justify the introduction of financial instruments (repayable and mixed). Under the Clean Energy priority, this is primarily the case in Measure 2.1.1 (development of RES), intended to support renewable energy producers for their own needs and sale. **In this Measure, as a basic form of support, we recommend repayable instruments. In addition, to achieve a stronger incentive effect (e.g. for photovoltaic projects in SMEs) and for projects with reduced cost-effectiveness (modernisation of small hydropower plants), we recommend using mixed instruments.** At the same time, in the case of public utilities, we recommend, above all, subsidy support because of the social benefits of investment in the form of saved energy expenditure, which can be used for other social purposes. The second significant area where we believe that the use of financial instruments is appropriate is the **improvement of energy efficiency in buildings.** In this area, the savings generated in energy consumption should allow for covering the costs of the project, with a relatively long payback period. **Our recommendation is to maintain repayable support in the housing**

sector (with preferential interest rates) and extend it to all owners/managers of multi-family residential buildings (including individuals, SMEs), as well as public facilities.

However, it may be justified to maintain subsidies as the primary form of support in the latter case. The argument here is not the economic criterion (the profitability of the investment and the potentially positive net present value is the same regardless of the implementing entity), but the social criterion in the form of alternative costs on the part of the local government units. The resources saved on energy costs can be used for other socially valuable purposes. In addition, **we recommend that a loan be introduced for other refurbishments of multi-family residential buildings** (including thermo-modernization, which does not fulfil the requirements of the energy efficiency loan) from the repaid funds managed by PFR and to consider the sureties from the funds managed by PFR for investments in RES.

The Regional Strategic Programme for Mobility and Communication will be established by the Regional Transport Plan, which is scheduled to be adopted by the end of 2021. In line with the thematic directions identified in the 2030 SRWP, the mobility intervention will focus on three dimensions:

- the development of public transport infrastructure, replacement of the fleet with low-carbon vehicles and the integration of public transport,
- the development of road networks, improvement of safety, moderating demand in individual car transport,
- the development of shared modes of transport, popularisation of active mobility and the development of electromobility infrastructure and alternative fuels.

Therefore, potential beneficiaries of the support will be mainly local governments, transport companies and companies of the sharing sector, and infrastructure managers. Due to the problematic situation on the passenger transport market, in the vast majority of areas, we do not recommend using financial instruments, without excluding such possibility in the future in a part of the measures. **In the case of electromobility infrastructure and the development of shared modes of transport, due to the potential for generating revenue in these areas, we consider as appropriate their use for investments in certain elements of such systems for private and sharing vehicles. In the area of digitalisation, we do not recommend the use of financial instruments.**

In addition to the above recommendations for individual RSPs, we also propose several horizontal recommendations:

- Some financial instruments under European Funds for Pomerania will likely bear a “mixed” character, i.e. non-repayable support will be offered in addition to repayable support. Experience with the use of such instruments is minimal. Therefore, given the novelty of this solution and also to avoid problems involved in its implementation, it would be appropriate **to prepare all institutions involved in implementing financial instruments and supervising**

and controlling the whole process by developing proper guidelines and training activities.

- A significant problem is the intensification and effectiveness of promotional and information activities regarding financial instruments. **Therefore, appropriate information and promotion measures should be designed and implemented for financial instruments under the European Funds for Pomerania and from the repaid funds in a more efficient manner than in the period 2014-2020.** In particular, consideration should be given to organising tenders for the selection of financial intermediaries in such a way that a separate, specified in advance amount is intended for promotional and information activities, accounted for not on a flat-rate basis but against appropriate accounting documents. Promotion activities carried out by trust fund managers, and MA of Pomorskie ROP should also be strengthened.
- As regards the management of financial instruments, where possible from a formal point of view, to deconcentrate the risks associated with the management of financial instruments, **we propose to pre-manage them through two trust fund managers – PFR and BGK or EIB**, perhaps partly based on an extension of the current agreements. In addition, for “not-massive” instruments with a high value of a single transaction and at the same time a small number of transactions, we allow the possibility of using selected managers as financial intermediaries.

1. 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
D	Dotacja/dotacje
EBI/EFI	Europejski Bank Inwestycyjny/ Europejski Fundusz Inwestycyjny
ESCO	Przedsiębiorstwo usług energetycznych
FIO	Fundusz Inicjatyw Obywatelskich
GNB	Getin Noble Bank
GUS	Główny Urząd Statystyczny
ICT	Technologie informacyjno-komunikacyjne
IDI	Indywidualny wywiad pogłębiony
IF	Instrument finansowy/instrumenty finansowe
FIZAN	Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych
FENG	Fundusze dla Nowoczesnej Gospodarki, 2021-2017 (program ogólnokrajowy)
FEP	Fundusze Europejskie dla Pomorza – Program Regionalny na lata 2021-2027
FIT	Feed-in-tariff, system taryf gwarantowanych dla OZE
FIP	Feed-in-premium, system dopłat do ceny rynkowej dla OZE
Fundusz OPEN	Fundusz „Ogólnopolski Program Edukacji Naukowej”
GERD	Nakłady wewnętrzne na działalność B+R wszystkich sektorów
GPR	Gminny Program Rewitalizacji
GOZ	Gospodarka obiegu zamkniętego
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IF	Instrumenty finansowe
IRENA	Międzynarodowa Agencja Energetyki Odnawialnej
ISP	Inteligentne Specjalizacje Pomorza
IZ RPO WP	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Pomorskiego 2014-2020
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KPEiK	Krajowy plan na rzecz energii i klimatu
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności
KPOŚK	Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych
LPR	Lokalny program rewitalizacji
MEW	Mała elektrownia wodna
MFiPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MŚP	Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa
NCBR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Skrót/pojęcie	Pełna nazwa/definicja
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
NGO	Organizacja pozarządowa
OSD	Operator systemu dystrybucyjnego
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
PFR	Pomorski Fundusz Rozwoju
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PFP	Pomorski Fundusz Pożyczkowy
PKB	Produkt Krajowy Brutto
Pośrednicy finansowi	Pośrednicy finansowi udzielający wsparcia przy pomocy instrumentów finansowych (IF) przewidzianych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 lub 2014-2020
PS	Przedsiębiorstwo społeczne
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020
PROW	<i>Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014 - 2020</i>
PTPiREE	Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej
PV	Fotowoltaika, fotowoltaiczny
ROP	Rozszerzona odpowiedzialność producenta
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPS	Regionalny Program Strategiczny
RPO WP 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego 2014-2020
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
SOPZ	Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia
SP ZOZ, ZOZ	(samodzielny publiczny) zakład opieki zdrowotnej
SRWP	Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego
SZR	Subregionalny Zespół Roboczy
TBS	Towarzystwo Budownictwa Społecznego
TFI	Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych
TISE	Towarzystwo Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych S.A.
TRL	Poziom gotowości technologicznej (skala)
URE	Urząd Regulacji Energetyki
VC	Venture Capital
WPF	Wieloletnie Prognozy Finansowe

2. Cel i zakres badania

2.1. Przedmiot i cele badania

Przedmiotem badania, którego wyniki prezentuje niniejszy raport jest ocena możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030¹ i towarzyszących jej dokumentów wykonawczych – Regionalnych Programów Strategicznych (RPS)².

Badanie zaprojektowane zostało jako narzędzie wsparcia procesu tworzenia RPS oraz Programu Regionalnego Fundusze Europejskie dla Pomorza na lata 2021-2027 (FEP) w zakresie doprecyzowania tych dokumentów, jeśli chodzi o grupy docelowe, kierunki oraz zakres wsparcia realizowanego przy zastosowaniu instrumentów finansowych (forma zwrotna³) z równoległym wskazaniem obszarów interwencji, w przypadku których adekwatne są bezzwrotne formy wsparcia (dotacje). W sferze dotyczącej użyteczności prac badawczych założono, że wyniki badania posłużą jako wyjściowa baza informacyjna do realizacji kolejnego etapu prac planistycznych, którym będzie opracowanie analizy ex ante zastosowania instrumentów finansowych w projektowanym FEP.

Szczegółowy przedmiot prezentowanego badania stanowiły kwestie:

- 1) Identyfikacji i analizy doświadczeń z wdrażania instrumentów finansowych w minionym okresie programowania (2014-2020) pod kątem sformułowania wniosków, dotyczących adekwatnych form wsparcia w nowym RPO województwa.
- 2) Analiza cech i skali zjawiska niezaspokojonego popytu na finansowanie i nieoptymalnego poziomu inwestycji, jako określających potrzeby, co do zapewnienia wsparcia w dostępie do finansowania zewnętrznego w różnych formach i zakresie.
- 3) Analiza potencjału instytucjonalnego i rozwiązań organizacyjnych w zakresie transferu wsparcia w formie instrumentów finansowych,
- 4) Komplementarności rekomendowanych instrumentów finansowych wobec innych funduszy i programów.
- 5) (pośilkowo również) Uwzględnienie skutków kryzysu związanego z pandemią COVID-19 i ich wpływu na kształtowanie interwencji publicznej w regionie pomorskim.

¹ [SRWP 2030](#).

² Były to projekty RPS: (1) w zakresie edukacji i kapitału społecznego, (2) w zakresie gospodarki, rynku pracy, turystyki i oferty czasu wolnego, (3) w zakresie bezpieczeństwa środowiskowego i energetycznego oraz (4) RPS w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego i wrażliwości społecznej. W przypadku RPS w zakresie mobilności i komunikacji bazowano jedynie na wyzwaniach rozwojowych określonych dla tej sfery (szczegółowy projekt tego RPS w okresie badania nie był jeszcze ustalony). W przypadku pkt. 1, 2 i 3 są to wersje z 6 maja 2021, w przypadku pkt 4 z 21 stycznia 2021.

³ W opracowaniu pojęcie form zwrotnych finansowania obejmuje dwie ich grupy tj. „instrumenty finansowe” i „połączone wsparcie”. Dla zapewnienia przejrzystości treści, stosowane dalej pojęcia „instrumenty finansowe” oraz „formy zwrotne” („formy finansowania zwrotnego”) używane są zamiennie.

Powyższy zakres prac badawczych jest wynikiem przyjętego dla badania celu głównego. Stanowi go ocena możliwości i zasadności stosowania instrumentów finansowych jako form transferu interwencji publicznej, wspierającej działania rozwojowe przedsiębiorstw oraz innych podmiotów funkcjonujących w województwie pomorskim, z uwzględnieniem w tej ocenie:

- ukierunkowania dziedzinowego interwencji, wynikającego z celów strategicznych SRWP 2030,
- operacjonalizujących SRWP 2030 priorytetów i działań opisanych w projektach poszczególnych RPS,
- zakres i zasady realizacji interwencji publicznej w rozmaitych formach, właściwych dla nowej edycji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego – czyli programu Fundusze Europejskie dla Pomorza 2021-2027, stanowiącego w przyszłości główne narzędzie finansowania polityki rozwoju regionu.

Warto także dodać, że wobec braku ostatecznych decyzji, co do wielkości alokacji na poszczególne części FEP, może się okazać, że nie będzie sensu uruchamiać niektórych proponowanych IF, ze względu na brak możliwości osiągnięcia efektu skali.

2.2. Metodologia badawcza

Metodologia badawcza została doprecyzowana i uzgodniona w fazie wstępnej badania, w ramach której opracowano raport metodologiczny wraz z projektami narzędzi badawczych⁴. Metodologia została odpowiednio dostosowana do głównych założeń koncepcyjnych badania. W założeniach tych uwzględniono zastosowanie szerokiego katalogu technik badawczych, zapewniającego pozyskanie zróżnicowanego materiału badawczego, sekwencyjność stosowania poszczególnych technik, wykorzystanie rozmaitych perspektyw oglądu przedmiotu badania, a także kierunkowanie wniosków i odpowiedzi na pytania badawcze pod kątem kryteriów ewaluacyjnych trafności, skuteczności i użyteczności formułowanych na podstawie badania rozstrzygnięć.

W sferze gromadzenia informacji ze źródeł badawczych (następnie ich analizy), architektura badania objęła techniki mieszczące się w spektrum metody jakościowej i ilościowej. Były to następujące techniki:

- 1) **Przegląd źródeł danych zastanych – analiza desk research**; jej przedmiotem stały się dokumenty strategiczne i operacyjne, dotyczące kierunków programowania wsparcia, akty prawne – wytyczne i rozporządzenia (projekty) związane z programowaniem oraz formami wsparcia ze środków unijnych w perspektywie 2021+, inne badania ewaluacyjne, adekwatne dla przedmiotu niniejszego badania, ekspertyzy i opracowania tematyczne, dotyczące stosowania form wsparcia w różnych przekrojach tematycznych interwencji, raporty i źródła statystyczne),

⁴ Raport metodologiczny z 2.03.2021 r.

- 2) **Wywiady indywidualne i grupowe** z interesariuszami programowania wsparcia regionalnego (zrealizowano 62 wywiady); wywiady te prowadzono w podziale na trzy grupy respondentów, tj.:
- **grupe 1**, obejmująca pracowników Instytucji Zarządzającej FEP oraz innych pracowników komórek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, w tym z osobami zaangażowanymi w opracowanie SRWP 2030 i poszczególnych RPS, zrealizowano 15 wywiadów.
 - **grupe 2**, w ramach której respondentami wywiadów byli przedstawiciele innych instytucji zaangażowanych we wdrażanie instrumentów finansowych, w szczególności menadżerów zarządzających funduszami przeznaczonymi na instrumenty finansowe oraz pośredników finansowych - zrealizowano 16 wywiadów.
 - **grupe 3**, obejmująca przedstawicieli dotychczasowych lub potencjalnych odbiorców ostatecznych wsparcia w formie instrumentów finansowych - zrealizowano 27 wywiadów.
 - **Inne instytucje** – zrealizowano 4 wywiady.
- 3) **Badanie ilościowe CAWI / CATI (mixed mode) z odbiorcami ostatecznymi instrumentów finansowych** dystrybuowanych w ramach minionej edycji RPO (2014-2020) oraz odbiorcami ostatecznymi instrumentów finansowych dystrybuowanych za pośrednictwem Pomorskiego Funduszu Rozwoju, realizowanymi na bazie środków zwracanych z instrumentów finansowych programowania regionalnego – badanie to posłużyło głównie dalszej analizie doświadczeń ze stosowania instrumentów finansowych w regionie. Efektywna próba wyniosła n=521 przedsiębiorstw (*response rate*=20%).
- 4) **Badanie ilościowe CATI przedsiębiorstw regionalnego sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw**; badanie to ukierunkowane zostało na rozpoznanie zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne, w tym skali występujących trudności z uzyskaniem środków na rynku komercyjnym regionalnej populacji MŚP, analizę planów rozwojowych, a także potrzeb w zakresie dostępu do finansowania, zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne. W badaniu tym uzyskano efektywną próbę w wysokości n=1 002 przedsiębiorstw.
- 5) **Badanie ilościowe CAWI jednostek samorządu terytorialnego w województwie pomorskim**; badanie to skierowane było do jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego w województwie pomorskim; badanie skoncentrowano na rozpoznaniu potrzeb inwestycyjnych, zrealizowanych, jak i niezrealizowanych (w przypadku JST, jak i jednostek podległych), obszarów tematycznych inwestycji (w ostatnich latach i na przyszłość), ocenie skłonności do korzystania z instrumentów finansowych w zakresie realizacji planów inwestycyjnych w przyszłości, doświadczeń w finansowaniu inwestycji przy wykorzystaniu różnych

źródeł finansowania (wewnętrznych, jak i zewnętrznych, w tym w formach zwrotnych). W badaniu uzyskano efektywną próbę n = 78 jednostek samorządu terytorialnego (*response rate*=56%).

- 6) **Osąd ekspercki**, który objął analizę materiału badawczego, stanowiąc jednocześnie główną metodę wykorzystaną do analizy źródeł zastanych i danych pochodzących ze źródeł empirycznych, oraz do wypracowywania wniosków i rekomendacji.

Materiał badawczy, pochodzący z wykorzystania ww. technik badawczych gromadzono w okresie marzec – do początków maja 2021 r.

3. Doświadczenia i wnioski z wdrażania finansowania zwrotnego w okresie 2014-2020

3.1. Oferta w ramach środków z RPO WP 2014-2020

3.1.1. Pożyczka na innowacje

„Pożyczka na innowacje” to jeden z dwóch instrumentów (obok funduszu kapitałowego) wdrażanych w komponencie instrumentów finansowych RPO WP 2014-2020, uruchomiony w ramach poddziałania 1.1.2 „Ekspansja przez innowacje – wsparcie pozadotacyjne”.

Instrument wdrażany jest od 2018 r. przez pośrednika tj. Towarzystwo Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych S.A. (TISE)⁵, wyłonionego przez Menadżera Funduszu Funduszy (dla instrumentów finansowych 1. Osi priorytetowej RPO) w województwie pomorskim w grudniu 2017 r.

Charakterystyka produktu

W palecie instrumentów dłużnych oferowanych przez TISE w oparciu o środki własne, jak i dystrybuowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych, jest to **instrument szczególny, gdzie indziej nie spotykany** i bardzo różniący się od pożyczek oferowanych przez TISE „standardowo”. O szczególnym charakterze tego instrumentu decydują następujące parametry „Pożyczki na innowacje”:

- produkt przeznaczony dla przedsiębiorstw (MŚP) znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju, tj. prowadzących działalność **do 7 lat** od pierwszej komercyjnej sprzedaży,
- sprofilowanie pożyczki na **finansowanie działalności badawczo-rozwojowej (B+R)** wraz z wdrożeniem wyników badań – wydatki inwestycyjne w zakresie działalność B+R przedsiębiorstwa, zgodne z obszarami Inteligentnych Specjalizacji Pomorza; przedmiot finansowania obejmujący przedsięwzięcia w granicach

⁵ Jest to jeden z największych i najbardziej doświadczonych pozabankowych pośredników finansowych w Polsce, specjalizujących się w finansowaniu przedsiębiorstw i sektora ekonomii społecznej. Między 2008 i 2020 rokiem TISE udzieliło ponad 7 tys. pożyczek o łącznej wartości 1 miliarda złotych. TISE jest pośrednikiem finansowym, dystrybuującym instrumenty finansowe oparte na środkach unijnych w każdym z województw – pochodzących zarówno z programów ogólnokrajowych, jak i (kilku) regionalnych programów operacyjnych.

od VII do IX poziomu skali gotowości technologicznej (TRL), obejmujący szerokie spektrum procesu badawczo-rozwojowego (badania przemysłowe, prace rozwojowe, zabezpieczenie i ochrona własności intelektualnej, zakup wyników prac B+R wraz z dostosowaniem do wdrożenia, finansowanie infrastruktury B+R w przedsiębiorstwie),

- **wysoka wartość pożyczki** – w granicach od 200 tys. zł do 5 mln zł, umożliwiająca finansowanie do 100% wartości przedsięwzięcia (brak wymogu wkładu własnego ze strony pożyczkobiorcy),
- **długi okres finansowania** (do 10 lat), z możliwością uzyskania karencji w spłacie kapitału (do dwóch lat od uruchomienia pożyczki; wypłata pożyczki, określająca maksymalny okres realizacji inwestycji, w terminie dwóch lat od jej uruchomienia),
- korzystne warunki w zakresie kosztu finansowania (oprocentowanie stałe, preferencyjne w wysokości 0,8% w ramach pomocy de minimis lub na poziomie stopy referencyjnej, zgodnie właściwym komunikatem Komisji Europejskiej),
- pożyczka wymaga zabezpieczenia zobowiązań, zgodnie z polityką zabezpieczeń stosowanych przez TISE (weksel in blanco oraz wszelkie inne formy zabezpieczeń).

Dotychczasowy okres wdrażania pożyczki (2018 r. do końca 2020 r.) wykazał, że jest to instrument bardzo **skomplikowany w jego warstwie wdrożeniowej** – szczególnie w zakresie pozyskiwania klientów, w tym konfigurowania projektu pod kątem wymogów / parametrów „Pożyczki na innowacje”. W praktyce wdrożeniowej oznacza to konieczność, zarówno odpowiedniej promocji, jak i działań sprzedażowych i przygotowawczych do uruchomienia finansowania przez pośrednika (w szczególności zaś zidentyfikowania pierwiastka badawczo-rozwojowego w przedsięwzięciu oraz zabezpieczenia zobowiązania spłaty pożyczki). W rezultacie, jak dotąd proces wdrażania instrumentu przebiegał powoli – na początek maja 2020 r. udało się skonstruować portfel w liczbie 11 transakcji pożyczkowych o wartości 32,2 mln zł⁶. Trzeba jednak pamiętać, iż – z oczywistych powodów – rok 2020 przebiegający pod znakiem pandemii nie sprzyjał pozyskiwaniu klientów i przygotowywaniu transakcji pożyczkowych w ramach tego instrumentu.

Portfel pożyczkowy został stworzony w wyniku pogłębionej analizy ok. 40 projektów inwestycyjnych, spełniających lub o wysokim prawdopodobieństwie spełnienia wymogów produktu pożyczkowego (wskaźniki akceptacji wynoszą ok. 25% co do liczby pożyczek i ok. 27% co do łącznej wartości wnioskowanych kwot). Powolny przebieg wdrażania instrumentu w warunkach zbliżającego się okresu „zamknięcia” wydatkowania doprowadził do uzgodnienia z Menadżerem Funduszu Funduszy nie stosowania prawa opcji w tym instrumencie.

⁶ „Raport z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020” (2021). Gdańsk: UM WP ([Raport z realizacji RPO WP](#)). Dane uzupełnione o wynikach w 2021 r. (do początków maja).

Pomimo sygnalizowanych powyżej trudności, trzeba zauważyć, że **instrument koncentrował się na finansowaniu wczesnych faz rozwojowych**. Wskazuje na to m.in. wysoki udział w portfelu niewielkich i młodych przedsiębiorstw (6 z nich reprezentuje kategorię wielkościową mikro, a 3 to małe przedsiębiorstwa⁷). Jednocześnie, jak wynika z wywiadów indywidualnych z odbiorcami ostatecznymi „Pożyczki na innowacje”, są to podmioty rozwijające się, o krótkim stażu rynkowych (maksymalnie 4-5-letnim), o wciąż umiarkowanych przychodach, a więc takie, które miałyby poważne problemy w przypadku chęci sfinansowania swoich przedsięwzięć rozwojowych w oparciu o źródła dłużne – np. kredyt, przede wszystkim ze względu na stosunkowo wysokie i generalnie trudne w ocenie ryzyko związane z przedmiotem przedsięwzięć oraz stosunkowo niewielką bazą majątkową i realizowaną w przeszłości sprzedaż.

Ocena użyteczności produktu

Zatem, pomimo trudności wdrożeniowych, z tego punktu widzenia produkt pożyczkowy został zaprojektowany trafnie, bowiem okazał się użyteczny dla określonego grona odbiorców (należy dodać, że chodzi tu o podmioty, które na obecnym etapie rozwoju nie są zainteresowane lub nie rozważają pozyskania finansowania w oparciu o kapitał pozyskany w drodze wejścia kapitałowego inwestora finansowego lub branżowego). Jednocześnie dotyczą je trudności z dostępem do standardowych źródeł zewnętrznych (np. kredytu).

Pośrednik finansowy wdrażający „Pożyczkę na innowacje” podkreśla jej specyficzny i niepowtarzalny w skali kraju charakter, a także główny problem związany z jej wdrażaniem, polegający na konieczności dopasowania popytu na kapitał ryzyka z cechami charakterystycznymi dla finansowania dłużnego, które – co do zasady – nie akceptuje przedsięwzięć, w których możliwe jest całkowite niepowodzenie przedsięwzięcia już na jego wstępnym etapie (w fazie przedkomercjalizacyjnej, tu jako wynik nieudanego etapu badawczo-rozwojowego). Główne kwestie związane z trudnościami wdrożeniowymi można podsumować następująco:

- **skomplikowany charakter przedsięwzięć podlegających finansowaniu** – specyfika przedmiotu finansowania wymaga przeprowadzenia szeregu analiz, szczególnie w sferze identyfikacji komponentu badawczo-rozwojowego (agendy badawczej), stopnia gotowości technologicznej przedsięwzięcia, jej zgodności z inteligentnymi specjalizacjami oraz oszacowaniu ryzyka wykonalności badań, następnie ryzyka wdrożenia,
- potencjalni pożyczkobiorcy, identyfikowani przez pośrednika lub docierający do niego samodzielnie, nie mają możliwości przygotowania tego typu analiz, a poza

⁷ Natomiast, jeśli chodzi o przeznaczenie pozyskanego finansowania w kontekście działalności B+R, to finansowane z „Pożyczki na innowacje” projekty znajdowały się na zdecydowanie zaawansowanych etapach gotowości technologicznej. W naszej ocenie dominowały fazy mieszczące się w granicach od TRL VII (gotowy prototyp – testowany w warunkach operacyjnych), poprzez TRL 8 – zakończony wynikiem pozytywnym proces dowodowy w zakresie działania nowego rozwiązania w rzeczywistości (opracowanie dokumentacji końcowej), aż po TRL IX – rozwiązanie gotowe do komercjalizacji. W sumie więc, nie były to w typowym rozumieniu projekty B+R, najczęściej rozumiane jednak, jako obejmujące szerszy zakres skali gotowości technologicznej.

tym trudno jest w tym zakresie pozyskać wsparcie na rynku doradczym (trudności tych doświadczał także pośrednik) – w tej sytuacji, analiza przedsięwzięcia poprzedzająca decyzję o finansowaniu musi być wykonana siłami pośrednika, to z kolei sprawia, że **przygotowanie transakcji jest kosztowne, a jej zakres powoduje, że jest również czasochłonne,**

- produkt skonstruowany jest w sposób, który wydaje się bardziej odpowiedni dla finansowania kapitałowego, ale to swoiste niedopasowanie powoduje równocześnie, że **finansowanie działalności badawczo-rozwojowej staje się dostępne dla podmiotów nie zainteresowanych posykiwaniem środków w zamian za prawo własności (udziały w przedsiębiorstwie),**
- ryzyko, jak również wymogi stawiane pośrednikowi, dotyczące warunków i efektów realizacji instrumentu powodują, że transakcje pożyczkowe muszą być odpowiednio zabezpieczone – wysoki poziom szkodowości nie stanowi rozwiązania problemów wynikających z rzeczywistego ryzyka lub niepewności efektów finansowania fazy badawczo-rozwojowej, tym bardziej, że część kapitału pożyczkowego pochodzi z zasobów własnych pośrednika.

Uwzględniając wszystkie powyższe ograniczenia, pośrednik finansowy zmuszony jest drobiazgowo konfigurować transakcje, a także **dobierać do portfela te przedsięwzięcia, w przypadku których ryzyko niepowodzenia fazy badawczo-rozwojowej jest stosunkowo niewielkie.** Co do zasady, jest to możliwe z uwagi na akceptowane w tym produkcie wysokie stopnie gotowości technologicznej⁸. W rezultacie występuje tendencja do finansowania faz późniejszych (w ramach dopuszczalnego zakresu) lub też ukierunkowywanie pożyczek na finansowanie zabezpieczania i ochrony własności intelektualnej, zakup wyników prac B+R wraz z dostosowaniem do wdrożenia, czy też finansowanie infrastruktury B+R w strukturach odbiorcy ostatecznego, związanego z prowadzonymi badaniami – z tymi bowiem przedmiotami wiąże się zdecydowanie mniejsze ryzyko. Poza tym, charakter produktu pożyczkowego wpływa także na dobór pożyczkobiorców, w ten sposób, iż **preferowane są podmioty o wyższej zdolności do zabezpieczenia długu, czy też oferujące przedsięwzięcia na wyższych stopniach gotowości technologicznej, a więc o niższym ryzyku niepowodzenia.** Prezentowane tu uwagi wskazują, jak ukierunkowuje się instrument dłużny, w którym konieczne jest uwzględnienie pierwiastka badawczo-rozwojowego. Niezbędna w przypadku takiego instrumentu redukcja ryzyka jest więc możliwa, przy czym pamiętać trzeba, że będzie ona w określony sposób selekcjonować przedsięwzięcia, a w konsekwencji liczba potencjalnych odbiorców ostatecznych będzie w jakiś sposób ograniczona. Z drugiej strony, fakt istnienia takiego instrumentu wydatnie dopełnia i zapewnia różnorodność palety wsparcia. Powyższe uwagi dotyczące ryzyka oznaczają, że ewentualne rozwiązania modernizujące ten instrument, ograniczające ryzyko, np. poprzez zastosowanie modelu

⁸ Przeprowadzone w ramach niniejszego badania wywiady z odbiorcami ostatecznymi „Pożyczki na innowacje” wskazują, że są to przedsięwzięcia o bardzo wysokim stopniu gotowości technologicznej – np. kalibracja testów diagnostyki medycznej, czy też opracowanie nowego urządzenia technicznego do stosowanej technologii w zakresie prac na dnie morza.

finansowanie mieszane (instrument finansowy z dotacją, lub częściowo umarzalny), będą działać na korzyść tego rozwiązania, podnosząc zainteresowanie takim finansowaniem.

Pomimo zidentyfikowanych ograniczeń, wynikających ze stopnia skomplikowania i specyfiki „Pożyczki na innowacje”, obecnie pośrednik wypracował już określone, własne doświadczenia uprawdopodobniające realizację założonego portfela, jak i podnoszące jego gotowość do oferowania podobnych instrumentów w przyszłości⁹. Jako główny atut tego rozwiązania należy postrzegać fakt, iż **poszerza ono ofertę finansowania przedsięwzięć w sferze badań i rozwoju oraz innowacyjności**, przy założeniu postrzegania takiego instrumentu jako rozwiązania dla ograniczonej grupy odbiorców ostatecznych (co do zasady nie można zakładać jego „masowości”).

3.1.2. Wejście kapitałowe

„**Wejście kapitałowe**” to drugi instrument finansowy wdrażany ze środków RPO WP 2014-2020 w ramach poddziałania 1.1.2 „Ekspansja przez innowacje – wsparcie pozadotacyjne”. Jest to instrument najmłodszy. Umowy operacyjne pomiędzy Menadżerem Funduszu Funduszy w województwie pomorskim i spółką Netrix Ventures w sprawie zarządzanie dwoma alternatywni spółkami inwestycyjnymi (ASI) na terenie województwa pomorskiego, realizującymi „wejścia kapitałowe”, **zawarto dopiero 16 grudnia 2019 r.** (o docelowej kapitalizacji stu kilkudziesięciu milionów zł.). Następnie, z początkiem stycznia 2020 r. Netrix Ventures wraz z Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz prywatnymi inwestorami utworzyli dwie alternatywne spółki inwestycyjne. Kolejnym kluczowym etapem formalizacji instrumentu wejść kapitałowych była rejestracja przez Komisję Nadzoru Finansowego w połowie stycznia 2020 r. dwóch zarządzanych przez Netrix Ventures alternatywnych spółek inwestycyjnych (Netrix Ventures Sp. z o.o. Pomorskie 1 i 2 (ASI spółka komandytowa). Po dopełnieniu kolejnych czynności formalno-prawnych i wstępnej kapitalizacji, spółki weszły w realizację uzgodnionego z Menadżerem Funduszu Funduszy okresu inwestycyjnego (ustalony do końca 2023 r.).

Próby wyboru pośrednika finansowego dla „Wejść kapitałowych” w województwie pomorskim podejmowano począwszy od 2017 r. w ramach kolejno realizowanych postępowań przetargowych, w których dopuszczano dwa rozwiązania organizacyjne, czyli model Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego Aktywów Niepublicznych (FIZAN), jak i formułę Alternatywnej Spółki Inwestycyjnej. Niestety, wybrani w pierwszym postępowaniu pośrednicy (Alfabeat VC I Sp. z o.o. w organizacji oraz Alfabeat VC II Sp. z o.o. w organizacji) odstąpili ostatecznie od zawarcia umowy, co skutkowało unieważnieniem

⁹ Zauważmy przy tym, że wdrażanie „Pożyczki na innowacje” w poprzednim okresie programowania rozpoczęło się bardzo późno (praktycznie dopiero w I poł. 2018 r.). Przyjmując kontynuację tego instrumentu w nowym okresie programowania (2021+), należy liczyć na to, że uda się go uruchomić znacznie wcześniej. Będzie to ważne, bowiem wszystko wskazuje na to, że w przypadku instrumentów specyficznych znaczenie odpowiednio długiego okresu wdrażania ma niepodważalne znaczenie.

pierwszego z przetargów¹⁰. Próbę wyboru pośrednika ponowiono z końcem 2018 r., utrzymując niezmienione parametry „wejść kapitałowych”, tym razem jednak ograniczając model pośrednika finansowego wyłącznie do Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych (TFI) lub TFI występującego wspólnie z podmiotem zarządzającym portfelem inwestycyjnym FIZAN (zrezygnowano z formuły ASI). W rezultacie postępowanie to zostało również unieważnione (w 2019 r.). Później w 2019 r. przystąpiono do kolejnej próby wyboru pośrednika, która okazała się skuteczna. Udało się skutecznie wyłonić pośrednika finansowego, przy czym, jak już zaznaczyliśmy, nastąpiło to dopiero w końcu 2019 r.

Charakterystyka produktu

Oferowane obecnie główne parametry „wejścia kapitałowego” w województwie pomorskim to:

- **ticket inwestycyjny w wysokości do 5 mln zł** (zdecydowanie wyższy niż w podobnych instrumentach realizowanych w kilku innych województwach w oparciu o regionalne programy operacyjne 2014-2020),
- możliwość podejmowania **inwestycji kontynuacyjnych** w ramach limitu,
- swoboda w zakresie częstotliwości podnoszenia kapitalizacji instrumentów ze środków prywatnych¹¹,
- wymagany, **minimalny wkład zewnętrznych inwestorów prywatnych wynosi 30% oraz 1% ze strony pośrednika**¹²,
- „Wejścia kapitałowe” muszą być dokonywane w spółki **realizujące przedsięwzięcia w ramach Inteligentnych Specjalizacji Pomorza**, a przedmiot inwestycji może obejmować zarówno komponent badawczo-rozwojowy, lub komponent badawczo-rozwojowy i wdrożeniowy (komercjalizacyjny).

Natomiast pewne ograniczenie konfiguracji instrumentu kapitałowego tworzy **nierównomierny rozkład kapitalizacji ze środków publicznych pomiędzy oba fundusze** – Pomorskie 1 ASI i Pomorskie 2 ASI. Docelowa kapitalizacja drugiego z tych funduszy jest dwukrotnie mniejsza przy tym samym maksymalnym poziomie wejścia kapitałowego (40 wobec 80 mln zł). Oznacza to, że portfel tego funduszu będzie zapewne mniej

¹⁰ Pośrednicy zdecydowali o odstąpieniu od zawarcia umowy z uwagi na obawy dotyczące niemożności zmobilizowania kapitału prywatnego. Pierwotnie zakładali, że będzie on gromadzony na rynkach zagranicznych, jednak ostatecznie uznając, że nie będzie to wykonalne z uwagi na konieczności inwestowania w przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe realizowane na terenie województwa pomorskiego oraz ich ograniczenie do komponentu badawczo-rozwojowego. Na marginesie warto dodać, że później, ograniczenie to zostało zniesione – w metryce „wejścia kapitałowego” dopuszczono komponent wdrożeniowy, stanowiący maksymalnie 49% wkładu inwestycyjnego (zmianę tę uwzględniono w drugim przetargu).

¹¹ Podkreślamy to rozstrzygnięcie, bowiem istnieją trudne do zrozumienia przypadki ograniczeń w tym zakresie, choć sporadycznie, to jednak niekiedy występujące w podobnych instrumentach w ramach regionalnych programów operacyjnych w innych województwach (instrumenty kapitałowe finansowane ramach regionalnych programów operacyjnych wdrażane są w sześciu województwach – są to: województwo podlaskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie, pomorskie i lubelskie. W sumie w regionalnych instrumentach kapitałowych przewiduje się skapitalizowanie co najmniej 145 celów inwestycyjnych.

¹² Zob. „Metryka” dla Wejścia kapitałowego, zob. „Załącznik nr 2 do Umowy Operacyjnej – wejście kapitałowe”,

zdywersyfikowany (ok. 8 inwestycji wobec 16 w pierwszym funduszu), co powodować będzie podwyższenie ryzyka inwestycyjnego, powodując problemy z pozyskaniem kapitału prywatnego (uwagi na ten temat płyną ze strony inwestorów, których stara się pozyskać Netrix – problem ten może być jednak rozwiązany w przypadku zastosowania opcji w zakresie dodatkowej kapitalizacji). Optymalna dywersyfikacja portfela dla funduszy inwestujących w fazę załączkową i rundę A powinna umożliwić ulokowanie w funduszu ok. 15-20 inwestycji – warunek ten spełnia pierwszy z funduszy).

Pomimo pewnych ułomności w rozkładzie kapitalizacji funduszy „Wejść kapitałowych”, parametry produktu inwestycyjnego wydają się **odpowiednio elastyczne, a obecny pośrednik finansowy uznaje je za wystarczająco atrakcyjne**, co jego zdaniem zapewni realizację wymaganych portfeli inwestycyjnych.

Na początek maja 2021 r. portfel „wejść kapitałowych” tworzyło sześć umów inwestycyjnych o wartości 22,5 mln zł¹³. Umowy te zawierane były począwszy od października 2020 r. Są to więc inwestycje, których realizacja jest na bardzo początkowy etapie (w przypadku dwóch z nich kwota środków wypłaconych obejmuje całość zobowiązań inwestycyjnych, natomiast w przypadku dwóch z nich wypłaty jeszcze nie nastąpiły). Poza tym, w kwietniu br. przygotowane zostały trzy kolejne inwestycje, dwie z nich znajdują się w fazie finalizacji (zgrupowany kapitał prywatny, transakcje zaakceptowane przez komitet inwestycyjny), a trzecia jest bardzo zaawansowana. Oznacza to, że **wkrótce, w funduszu Pomorski 1 ASI zrealizowana zostanie blisko połowa zaplanowanych inwestycji**, co jest oczywiście dobrym prognozą dla realizacji „Wejść kapitałowych”, pamiętając, że instrument ten realizowany jest wciąż w ramach początkowego okresu inwestycyjnego (pierwszy rok / półtora roku), przy czym przeważająca jego część jak dotąd wdrażana była w okresie pandemii (przeważająca część 2020 roku), co oczywiście nie sprzyjało konfigurowaniu projektów inwestycyjnych, a szczególnie pozyskiwaniu inwestorów prywatnych (także w przypadku funduszy Netrix’a, część pozyskanych inwestorów wycofała swoje deklaracje w związku z pandemią).

Dodatkowo warto pamiętać, że Netrix jest instytucją, która poprzez realizację różnego rodzaju przedsięwzięć, ma znaczny dostęp do pomysłodawców (m.in. w ramach akceleratora przedsięwzięć inwestycyjnych¹⁴ – obecnie jest tam inkubowanych ok. 240 przedsięwzięć, w tym 30 pochodzących z województwa pomorskiego; poza tym, źródłem celów inwestycyjnych mogą być również przedsięwzięcia realizowane w ramach Funduszu Bridge Alfa¹⁵, którym również dysponuje Netrix).

¹³ „Raport z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego ...”, op. cit., s. 14 ([Raport z realizacji RPO WP](#)) – dane zaktualizowane na początek maja 2021 r.

¹⁴ [Netrix – akcelerator](#)

¹⁵ Program BRIDGE Alfa jest instrumentem interwencji, wdrażanym przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach poddziałania 1.3.1 Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, [NCBR Bridge Alfa - program](#)

Ocena użyteczności produktu

Ocena pośrednika finansowego o atrakcyjności instrumentu kapitałowego znajduje potwierdzenie w opiniach przedstawicieli celów inwestycyjnych. Ci ostatni **podkreślają, że specyfika realizowanych przez nich przedsięwzięć nie pozwalałaby na pozyskanie finansowania z innych źródeł**. Jednocześnie, w żadnym z przypadków nie wystąpiły problemy z identyfikacją komponentu badawczo-rozwojowego, aczkolwiek widać, iż inwestycje dotyczą przedsięwzięć znajdujących się na stosunkowo wysokim poziomie gotowości technologicznej, a jeden z celów inwestycyjnych, dotyczy rundy inwestycyjnej A (nie jest więc to typowy start-up w początkowej fazie rozwoju)¹⁶. Obecnie zrealizowane inwestycje koncentrują się w branży ICT (3 inwestycje) oraz w zakresie recyklingu (przetwarzanie odpadów szkła przemysłowego).

Warto przy tym dodać, że w przypadku jednej z inwestycji udało się osiągnąć ciekawy efekt synergii, polegający na „Wejściu kapitałowym” oraz uzupełnieniu rundy finansowania celu inwestycyjnego o „Pożyczkę na innowacje” (to jedna z dwóch pożyczek udzielonych przez TISE w 2021 r.). **Došlo tu więc do interesującego powiązania dwóch instrumentów**, a pożyczka znacznie wzmocniła drugą rundę finansowania celu inwestycyjnego – umożliwiła pozyskanie dodatkowej kapitalizacji bez efektu rozmycia struktury udziałowej.

Ten nieoczekiwany efekt funkcjonowania instrumentów finansowych, związanych z działalnością badawczo-rozwojową i innowacyjną w województwie pomorskim, należy oceniać jednoznacznie pozytywnie. Jest to jednocześnie pozytywny sygnał, jeśli chodzi o dalszą dystrybucję „Pożyczek na innowacje”. Pojawienie się tego przypadku jest w dużej mierze zasługą pośrednika „Wejścia kapitałowego” oraz sytuacji związanej z tą inwestycją – w toku przygotowywania inwestycji zidentyfikowano sposobność uruchomienia nowego przedsięwzięcia w zakresie etykietowania / kodowania i rozpoznawania autentyczności produktów (mieszczącego się w spektrum działalności spółki), w sytuacji, gdy bieżąca emisja, w której uczestniczył pośrednik wdrażający „Wejście kapitałowe” była już zamknięta.

Obecnie trudno jest jednoznacznie przewidywać, jak przebiegać będzie dalsza realizacja instrumentu „Wejść kapitałowych” w województwie pomorskim. Widać jednak, że instrument ten stopniowo (i w odpowiednim tempie) rozwija się, skutecznie pozyskując kapitał prywatny i projekty inwestycyjne. Opierając się na doświadczeniach z wdrażania tego typu instrumentów stwierdzić można, że bardzo wiele zależy od sprawności działania i potencjału pośrednika finansowego. Obecnie, w przypadku analizowanego tu instrumentu kapitałowego, te dwa warunki wydają się być spełnione w stopniu pozytywnym.

Dotychczasowe wyniki działalności pośrednika wskazują również, że istnieje potencjał inwestycyjny, rozumiany jako zainteresowanie wejściami kapitałowymi. **Wszystko wskazuje**

¹⁶ Identyfikacja komponentu badawczo-rozwojowego oraz „regionalnego” zakotwiczenia finansowanego przedsięwzięcia podlega akceptacji komitetów inwestycyjnych funduszy – jest tak w przypadku wszystkich regionalnych instrumentów kapitałowych, zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (jest on Menadżerem Funduszy Funduszy we wszystkich województwach, w których wdrażane są instrumenty kapitałowe).

na to, że instrument tego typu jest adekwatny w kontekście programowania instrumentów finansowych na poziomie regionalnym¹⁷.

3.1.3. Instrumenty finansowe w ramach Działania 2.1 RPO WP

W ramach Działania 2.1 RPO WP 2014-2020 „Inwestycje podstawowe i profilowane – wsparcie pozadotacyjne” było i jest oferowanych szereg instrumentów dłużnych: mikropożyczka, pożyczka rozwojowa, pożyczka inwestycyjna, pożyczka profilowana, pożyczka płynnościowa (wprowadzona w związku z pandemią COVID-19) oraz poręczenia. Łączna alokacja ze środków UE na te wszystkie instrumenty finansowe wynosiła 60 mln euro.

Realizacja Działania 2.1 przebiegała bez większych problemów, podobnie zresztą jak w wielu innych regionach wdrażanie instrumentów finansowych w Priorytecie Inwestycyjnym 3c nie nastęrczało problemów – jedynym wyjątkiem bywały instrumenty poręczeniowe.

Na koniec 2020 roku w zasadzie wszystkie wskaźniki projektu Pomorski Fundusz Rozwoju 2020+ dla Działania 2.1 RPO WP, założone w Strategii Inwestycyjnej, zbliżyły się do poziomu 100%, a niektóre zostały nawet przekroczone¹⁸. Wyjątkiem był tylko jeden ze wskaźników, związany z pożyczkami mającymi poprawić płynność przedsiębiorstw poszkodowanych w wyniku pandemii COVID-19¹⁹, co wynikało z zainteresowania mniejszymi wartościowo pożyczkami, niż pierwotnie zakładano, a także wydłużeniem okresu realizacji projektu do połowy 2021 roku.

W przyjętej Strategii Inwestycyjnej²⁰ przewidziano do wdrażania pięć (wspomnianych wcześniej) instrumentów finansowych: jeden instrument gwarancyjny i cztery instrumenty dłużne.

Mikropożyczka i Pożyczka rozwojowa

Instrumenty **Mikropożyczka** i **Pożyczka rozwojowa** miały dość zbliżony do siebie charakter, różniła je w zasadzie tylko wartość, pierwsza z nich była udzielana w wysokości do 100 tysięcy, druga zaś w wysokości od 100 do 300 tysięcy złotych. Zapadalność obu instrumentów wynosiła do 60 miesięcy. Pożyczki były udzielane na warunkach rynkowych

¹⁷ W sformułowaniu tych konkluzji odwołujemy się do wywiadu, przeprowadzonego w ramach innego badania („Analiza ex ante możliwości realizacji projektów w obszarze innowacyjności przy wykorzystaniu instrumentów finansowych w perspektywie finansowej UE 2021-2027” (2020). Warszawa: MFIPR) z przedstawicielem Banku Gospodarstwa Krajowego (Menadżer Funduszy Funduszy w ramach RPO), odpowiedzialnym za zarządzanie instrumentami kapitałowymi w ramach programowania regionalnego (2014-2020), z którym to przedyskutowano całą panoramę regionalnych instrumentów kapitałowych.

¹⁸ „Kwartalne Sprawozdanie z Postępu realizacji Projektu wraz z Kwartalnym Sprawozdaniem Finansowym Pomorski Fundusz Rozwoju 2020+”, IV kwartał 2020, wersja wstępna.

¹⁹ Ten instrument został wprowadzony na podstawie dodatku do oceny ex-ante dla instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, przygotowanego przez Instytucję Zarządzającą w związku z wybuchem epidemii COVID-19 w kwietniu 2020 r. i zaktualizowanego w czerwcu 2020 r.

²⁰ „Strategia inwestycyjna z biznesplanem dla instrumentów finansowych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Obszar A”, Załącznik do uchwały nr 94/301/18 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 25 stycznia 2018 roku.

lub preferencyjnych (na poziomie stopy bazowej dla start-up'ów lub dla przedsięwzięć rozwojowych realizowane na obszarach o niskim poziomie aktywności gospodarczej lub na poziomie 50% stopy bazowej dla przedsięwzięć spełniających oba wcześniejsze warunki). Obie pożyczki mogły być udzielane wyłącznie mikro i małym przedsiębiorcom. Do końca grudnia udzielono 1880 takich pożyczek (w ramach zamówienia podstawowego i prawa opcji), na kwotę 206,2 miliona złotych, średnia wartość pożyczki (w ramach obu instrumentów) wyniosła 109,6 tysiąca złotych²¹.

Pożyczka inwestycyjna i Pożyczka profilowana

Z kolei **Pożyczka inwestycyjna** była udzielana na okres do 84 miesięcy, w wysokości od 300 tysięcy do 1 mln zł także dla mikro i małych firm. Pożyczka była udzielana na warunkach rynkowych lub preferencyjnych. Obszary preferencji obejmowały przedsięwzięcia ukierunkowane na rozpoczęcie/wzrost wewnątrzspółnotowej dostawy towarów lub eksportu lub przyczyniające się do wzrostu o 20% netto nowych trwałych miejsc pracy.

Ostatnim instrumentem była **Pożyczka profilowana**, udzielana na podobnych zasadach co pożyczka inwestycyjna, ale dla wszystkich firm sektora MŚP i na wybrane typy projektów, które dodatkowo musiały się wpisywać (lub też, dla określonych typów projektów, takie pożyczki były preferowane w któryś z obszarów Inteligentnych Specjalizacji Pomorza.

Łącznie do końca grudnia 2021 udzielono 148 obu powyższych typów pożyczek, na łączną kwotę 69,5 miliona złotych, średnia wartość pożyczki wyniosła 496,7 tysiąca złotych²².

Wszystkie pożyczki były oferowane na finansowanie celów inwestycyjnych, z możliwością finansowania powiązanych z tymi inwestycjami celów obrotowych.

W ramach RPO WP były też oferowane poręczenia, w wysokości do 1 miliona złotych, do 80% kapitału poręczanego kredytu. Z poręczeń mogły korzystać mikro i małe firmy. Poręczeniami mogły być obejmowane kredyty i pożyczki przeznaczone na przedsięwzięcia rozwojowe przedsiębiorstw, poprawiające ich potencjał konkurencyjny, zdolność do rozszerzenia działalności o nowe produkty lub usługi oraz zwiększające produktywność. Łącznie udzielono 168 poręczeń na kwotę ok. 67 milionów złotych²³.

Pożyczka OZE

Pożyczka OZE przeznaczona jest na instalacje wytwarzające energię elektryczną lub ciepłą (w tym w procesie kogeneracji) z nośników odnawialnych, wykorzystujące biogaz, biomasę, słońce, energię ziemi oraz wodę. Kierowana jest do szerokiej grupy inwestorów chcących wybudować instalację OZE na terenie woj. pomorskiego, w tym przedsiębiorców (MŚP i dużych), JST i ich jednostek organizacyjnych, NGO, uczelni, instytucji edukacyjnych, czy klastrów energii (de facto wykluczone są jedynie osoby indywidualne). W ramach

²¹ „Kwartalne sprawozdanie...”, op.cit, obliczenia własne.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

pożyczki można sfinansować zarówno budowę nowych instalacji (w tym mikroinstalacji), jak i modernizację już istniejących.

Pożyczka OZE oferowana jest na kwotę do 15 mln zł, z maksymalnym okresem spłaty 15 lat i możliwością uzyskania karencji do 2 lat. Inwestorzy mogą uzyskać pożyczkę na warunkach rynkowych lub preferencyjnych. Oprocentowanie preferencyjne udzielane jest w ramach pomocy publicznej i wynosi 0,5% w przypadku spełnienia 1 kryterium preferencji, i 0,25% w przypadku spełnienia 2 lub 3 kryteriów preferencji²⁴. Co istotne, oprocentowanie jest stałe w całym okresie kredytowania.

W przypadku pożyczki OZE wyzwaniem było znalezienie pośrednika finansowego przez menedżera funduszu funduszy (EBI). W pierwszym okresie (2017-2018) żaden z PF nie był zainteresowany wdrażaniem tego instrumentu. Ostatecznie, po indywidualnych negocjacjach, do wdrażania pożyczki OZE udało się pozyskać Pomorski Fundusz Pożyczkowy (we współpracy z Bałtycką Agencją Poszanowania Energii), z którym podpisano umowę pod koniec 2018 r.²⁵ Nabór wniosków dla odbiorców ostatecznych został otwarty przez PFP dopiero w kwietniu 2019 r.

Mimo późnego uruchomienia pożyczki OZE, PFP nie powinien mieć problemów z wykorzystaniem całej dostępnej alokacji. Łącznie PFP dysponuje kwotą 62,7 mln zł na pożyczkę OZE, a wg stanu na 9.01.2021 udzielono 17 pożyczek o wartości 17,4 mln zł.²⁶ Zdecydowaną większość odbiorców stanowią przedsiębiorstwa, instalujące panele fotowoltaiczne (a w 3 przypadkach również pompy ciepła lub kolektory słoneczne) produkujące energię na własne potrzeby. Jedynie 2 pożyczki zostały wykorzystane na inwestycje w zawodowe źródła OZE, w tym 1 na budowę farmy fotowoltaicznej i 1 na budowę biogazowni. Poza przedsiębiorcami, z pożyczki skorzystała również 1 spółdzielnia mieszkaniowa, 1 NGO i 1 gospodarstwo rolne. Razem udzielono 4 dużych pożyczek, o wartości 2,7-4,5 mln zł, i 13 małych (poniżej 500 tys. zł). Mediana wartości pożyczki wyniosła 225 tys. zł. Ogółem, **przedstawiciele pośrednika finansowego oraz EBI pozytywnie oceniali szeroką grupę docelową i zakres finansowanych inwestycji OZE**, szczególnie w obliczu zawirowań na rynku w okresie pandemii COVID-19. W ich ocenie, ograniczanie się do 1 typu inwestycji (np. dużych inwestycji podmiotów zawodowych) nie jest racjonalne, bo ogranicza elastyczność w sytuacji mniejszego niż oczekiwano zainteresowania danej grupy.

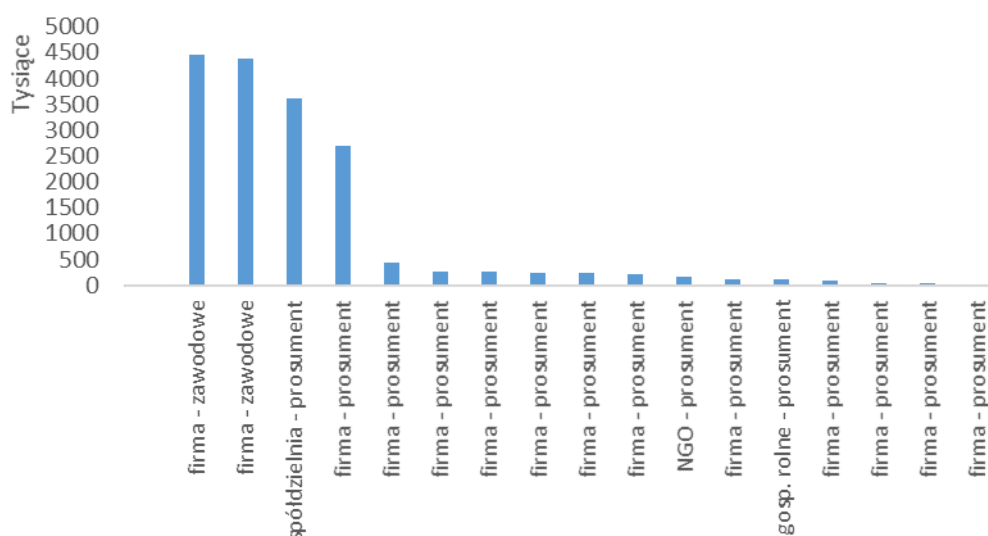
²⁴ Kryteria preferencji przedsięwzięcia są następujące:

Projekt wpisuje się w gminne dokumenty z zakresu gospodarki niskoemisyjnej oraz zaopatrzenia w energię;
Projekt wykorzystuje innowacyjne rozwiązania w zakresie zastosowanych urządzeń i systemów;;
Projekt zapewnia największy efekt ekologiczny (m.in. redukcję emisji gazów cieplarnianych) w stosunku do nakładów finansowych.

²⁵ PAG Uniconsult, Imapp, Aktualizacja oceny ex-ante dla instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, Warszawa 2019

²⁶ Z informacji od PFP wynika, że aktualnie w *pipeline* jest kolejnych kilkanaście wniosków na kwotę 36 mln zł, przy czym część z nich jest wstrzymana przez inwestorów z powodu pandemii COVID-19.

Wykres 1. Udzielone pożyczki OZE wg podmiotu i przeznaczenia pożyczki



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pośrednika finansowego (według stanu na 09.01.2021 r.).

Pożyczka OZE jest generalnie bardzo pozytywnie odbierana przez odbiorców ostatecznych, przede wszystkim ze względu na niskie oprocentowanie. W przeprowadzonych wywiadach indywidualnych podkreślali oni, że odsetki w przypadku pożyczki OZE są znacząco niższe niż w przypadku pożyczek z rynku komercyjnego. Przy czym nawet oprocentowanie rynkowe jest atrakcyjne szczególnie dla mniejszych podmiotów, które mogą uzyskać oprocentowanie o ok. 1,5 - 2 p.p. poniżej oferowanego im w sektorze bankowym²⁷ (w przypadku pożyczki OZE na zasadach rynkowych, oprocentowanie wynosiło ok. 1 p.p. powyżej WIBOR 3M²⁸, przy ok. 3 p.p. marży w bankach). W przypadku spełnienia preferencji, oprocentowanie spadało do 0,25-0,5%. Istotną zaletą był również fakt, że oferowane oprocentowanie jest stałe w całym okresie kredytowania. Ułatwia to kalkulację biznesplanu i zabezpiecza inwestorów przed negatywnymi skutkami ewentualnych podwyżek procentowych w przyszłości, co jest szczególnie istotne przy długim okresie kredytowania. Niskie oprocentowanie było kluczowe np. w przypadku inwestycji w farmy fotowoltaiczne, z uwagi na relatywnie niską stopę zwrotu z całej inwestycji po znaczącym spadku cen uzyskiwanych na aukcjach URE w ostatnim czasie.

Istotną zaletą pożyczki OZE na zasadach rynkowych w przypadku inwestorów zawodowych było to, że nie była ona traktowana jako pomoc publiczna, a w konsekwencji nie powodowała obniżki ceny gwarantowanej w ramach wygranej aukcji URE lub wsparcia w formule FIT (feed-in-tariff) lub FIP (feed-in-premium). W przypadku dotacji lub pożyczki na zasadach preferencyjnych, uzyskane wsparcie powoduje proporcjonalne obniżenie ceny gwarantowanej, przez co jest praktycznie neutralne dla inwestora. Z tego względu, pożyczka

²⁷ Przykładowo, w przypadku jednego z inwestorów, pożyczka z PFP była oprocentowana na 2,72%, podczas gdy w banku mógł on uzyskać oprocentowanie ok. 4-4,5%.

²⁸ Przy czym oprocentowanie zgodnie z metodologią KE obliczane jest jako suma obowiązującej stopy bazowej i marży zależnej od oceny ryzyka niespłacenia przez dany podmiot zaciągniętej pożyczki.

OZE udzielana na zasadach rynkowych była szczególnie atrakcyjna dla inwestorów zawodowych (np. inwestujących w farmy fotowoltaiczne czy biogazownie), którzy korzystali z wsparcia krajowego w formie cen gwarantowanych (aukcje, FIT, FIP).

Pewnym wyzwaniem dla części inwestorów pozostaje kwestia wymaganych zabezpieczeń, generalnie jednak rozwiązania przyjęte w tym zakresie przez PFP należy ocenić pozytywnie. Ocena wymaganych zabezpieczeń przedstawiana przez odbiorców pożyczki była zróżnicowana. Jeden z odbiorców pożyczki podkreślał, że wymagania względem zabezpieczeń były w PFP znacznie korzystniejsze niż w banku komercyjnym, w którym też ubiegał się o kredyt. W jego ocenie, zabezpieczenia nie były nadnormatywnie duże, i dobrze zabezpieczały interesy obu stron. **Dużą zaletą pożyczki OZE było uwzględnienie jako formy zabezpieczenia zastawu na budowanej instalacji OZE, na którą przeznaczona była pożyczka (przy obowiązkowym ubezpieczeniu instalacji w budowie i cesji na fundusz)²⁹.** Inny z rozmówców wskazywał na jednak zbyt duże wymagania co do zabezpieczeń, m.in. w postaci konieczności wykazania dodatkowego twardego zabezpieczenia w formie hipoteki na nieruchomości lub blokady środków na rachunku bankowym, które nie w każdym przypadku jest możliwe do wykazania przez inwestora. Naturalnie, im mniejsze wymagane zabezpieczenia, tym lepiej instrument finansowy ogranicza lukę finansową w dostępie do finansowania zewnętrznego, co jest jedną z jego podstawowych funkcji. Z drugiej strony, dbałość o odpowiednie wydatkowanie środków publicznych i konieczność zachowania poziomów szkodowości nie pozwala na podejmowanie zbyt dużego ryzyka w tym zakresie przez pośrednika finansowego. Być może wartym rozważenia mogłoby być pewnego rodzaju połączenie pożyczki z instrumentem gwarancyjnym/poręczeniowym, które umożliwiłoby finansowanie projektów bez twardych zabezpieczeń. **Warto również zapewnić względnie korzystne liczenie wartości zabezpieczenia w relacji do kwoty pożyczki i brak nadmiernych wymagań w tym zakresie,** które niejednokrotnie są oczekiwane w przypadku sektora bankowego.

Zaletą pożyczki była zindywidualizowana ocena zdolności kredytowej, dostosowana do sytuacji poszczególnych odbiorców. W przypadku projektów podmiotów zawodowych, podstawą oceny zdolności kredytowej były przyjęty biznesplan i oczekiwane przychody ze sprzedaży energii. W przypadku inwestycji prosumenckich, również brano pod uwagę generowane przez projekt oszczędności, zakładając, że inwestycja powinna sama się spłacać. Naturalnie, w każdym przypadku badana była też ogólna sytuacja finansowa podmiotu i ewentualne ryzyka, które były różnorodne z uwagi m.in. na zróżnicowaną grupę docelową. Zindywidualizowana ocena była szczególnie wartościowa w przypadku bardziej niszowych projektów (np. biogazowni), które miały duże trudności z uzyskaniem finansowania bankowego mimo spójnego biznesplanu i posiadania odpowiednich zabezpieczeń. **W przyszłości, istotną zaletą pożyczki OZE mogłoby być finansowanie farm**

²⁹ Taki zastaw jest niejednokrotnie mniej chętnie akceptowany w przypadku innych instrumentów, np. pożyczki w programie Energia+, gdzie jest przyjmowany jedynie jako dodatkowa forma zabezpieczenia.

fotowoltaicznych bez wygranej aukcji.³⁰ Jest to o tyle istotne, że obecnie inwestorzy mogą już otrzymać w wyniku indywidualnych negocjacji z odbiorcami energii wyższe ceny niż możliwe do uzyskania na aukcjach, natomiast mają wówczas ogromne trudności z uzyskaniem kredytu bankowego.

Pozostałe parametry pożyczki były bardzo pozytywnie oceniane zarówno przez odbiorców, jak i przedstawicieli PFP. Niewątpliwie ogromną zaletą, szczególnie istotną w obecnych czasach wzrostu różnorodnych opłat bankowych, był całkowity brak opłat i prowizji przy udzielaniu pożyczki. Pozytywnie oceniano długi, 15-letni okres spłaty, możliwość uzyskania 2 letniej karencji, oraz wysoką maksymalną kwotę pożyczki. Zaletą pożyczki była możliwość uzyskania do 100% wartości projektu (choć w niektórych przypadkach PF mógł wymagać wkładu własnego).

Forma pożyczki przy wsparciu OZE była oceniana generalnie bardzo pozytywnie przez odbiorców ostatecznych i przedstawicieli PFP, wskazywano jednak również obszary, w których bardziej zasadne byłoby wsparcie bezzwrotne lub mieszane. Wskazywano m.in., że wsparcie dotacyjne psuje rynek i powoduje szereg negatywnych efektów, np. zaburzając konkurencję, nienaturalnie zwiększając zapotrzebowanie czy negatywnie wpływając na ceny dostawców instalacji OZE. Pożyczki wymuszają większą racjonalność realizowanych inwestycji, a formą zachęty jest niższe oprocentowanie niż na rynku komercyjnym. Jako miejsce dla ewentualnych dotacji lub instrumentów mieszanych wskazywano z 1 strony projekty hybrydowe, np. obejmujące elektrownię i magazyn energii lub elektrolizer do produkcji zielonego wodoru. Innym zgłaszanym pomysłem było wspieranie bezzwrotne określonych podmiotów, które mają trudności z generowaniem zysków z bieżącej działalności, np. teatrów czy muzeów. W ocenie PFP, dobrym miejscem dla zastosowania instrumentów mieszanych byłoby wsparcie modernizacji elektrowni wodnych, w przypadku których nawet preferencyjna pożyczka nie pozwala na wygenerowanie zysków umożliwiających pokrycie w całości poniesionych kosztów.

Odbiorcy pożyczki bardzo pozytywnie oceniali współpracę z PFP. Przedstawiciele pośrednika pomagali w przystępny sposób w przypadku problemów z przygotowaniem dokumentów, wyjaśniając wszystkie niejasności. Jak wskazywał jeden z odbiorców pożyczki: „*rewelacyjny kontakt, normalni ludzie*”. Możliwość indywidualnego kontaktu z przedstawicielem PF, brak konieczności dalekich dojazdów w przypadku konieczności osobistego spotkania wskazywano również jako jeden z argumentów przemawiających za regionalnym wspieraniem inwestycji OZE.

Wśród największych barier w rozwoju OZE, inwestorzy zawodowi wskazywali przede wszystkim kwestie proceduralne, współpracę z OSD i ograniczoną dostępność gruntów spełniających odpowiednie wymagania. Czasochłonne było m.in. uzyskanie odpowiednich pozwoleń na poziomie urzędu gminy czy odpowiednich koncesji. Istotną

³⁰ Przy czym wymagałoby to pewnego uelastyczenia przyjętej demarkacji między wsparciem krajowym i regionalnym, które obecnie zakłada, że na poziomie regionu wspierane były tylko b. małe farmy fotowoltaiczne, do 0,5 MW.

barierą pozostaje mało przyjazne podejście OSD oraz trudność w znalezieniu gruntów spełniających odpowiednie wymogi dla inwestycji w farmy wiatrowe i fotowoltaiczne. Być może poza wsparciem finansowym, wsparcie produkcji OZE mogłoby obejmować np. **stworzenie regionalnego rejestru gruntów prywatnych i należących do gmin potencjalnie nadających się pod inwestycje w farmy wiatrowe lub fotowoltaiczne, oraz wsparcie inwestorów w stymulowaniu efektywnej współpracy z Energa Operator S.A.**

3.1.4. Pożyczka na modernizację energetyczną budynków mieszkalnych

Pożyczka na modernizację energetyczną budynków mieszkalnych przeznaczona jest na finansowanie inwestycji termomodernizacyjnych w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych. W ramach pożyczki można sfinansować prace prowadzące do zmniejszenia strat ciepła przez przenikanie w przegrodach, a także modernizację indywidualnych źródeł ciepła lub ich likwidację i przyłączenie budynku do systemu ciepłowniczego. Modernizacja energetyczna może obejmować również modernizację instalacji grzewczych i wentylacyjnych, wykorzystanie OZE, a także instalację systemów monitoringu i zarządzania energią. Podstawowym warunkiem uzyskania pożyczki jest osiągnięcie min. 25% poziomu oszczędności energetycznych. Pożyczka kierowana jest do szerokiego grona podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie budynkami wielomieszkaniowymi, takich jak wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, TBSy, jednostki samorządu terytorialnego i podległe im jednostki organizacyjne (w zakresie budownictwa komunalnego). Z pożyczki mogły skorzystać również przedsiębiorstwa usług energetycznych ESCO.

Charakterystyka produktu

Pożyczka na modernizację energetyczną budynków mieszkalnych oferowana jest na kwotę do 5 mln zł, z maksymalnym okresem spłaty wynoszącym 20 lat i 12-miesięcznym okresem karencji (z możliwością jego warunkowego wydłużenia). Pożyczka składa się z 2 części:

- Pierwsza część, wynosząca 10% pożyczki finansowana jest ze środków pośrednika finansowego, przyznawana jest na zasadach rynkowych i oprocentowana na poziomie WIBOR 3M + marża min. 2,7 p.p., z prowizją przygotowawczą wynoszącą 1%
- Druga część, wynosząca 90% pożyczki, finansowana jest ze środków RPO WP 2014-2020 i przyznawana na zasadach preferencyjnych, z oprocentowaniem 0,2% stałym w całym okresie kredytowania (a w przypadku inwestycji przynoszącej wzrost efektywności energetycznej o ponad 60% - oprocentowanie tej części wynosi 0%).

Wdrażanie pożyczki na modernizację energetyczną budynków stanowiło dla menedżera funduszy funduszy (EBI) wyzwanie z powodu ograniczonego zainteresowania pośredników finansowych. Podobnie jak w przypadku pożyczki OZE, w ogłoszonym przetargu nie została złożona żadna oferta. Bariery były relatywnie mała liczba podmiotów posiadających odpowiedni know-how, relatywnie niskie opłaty za zarządzanie oraz mała skłonność banków sieciowych do wdrażania instrumentów na poziomie regionu. Ostatecznie, po

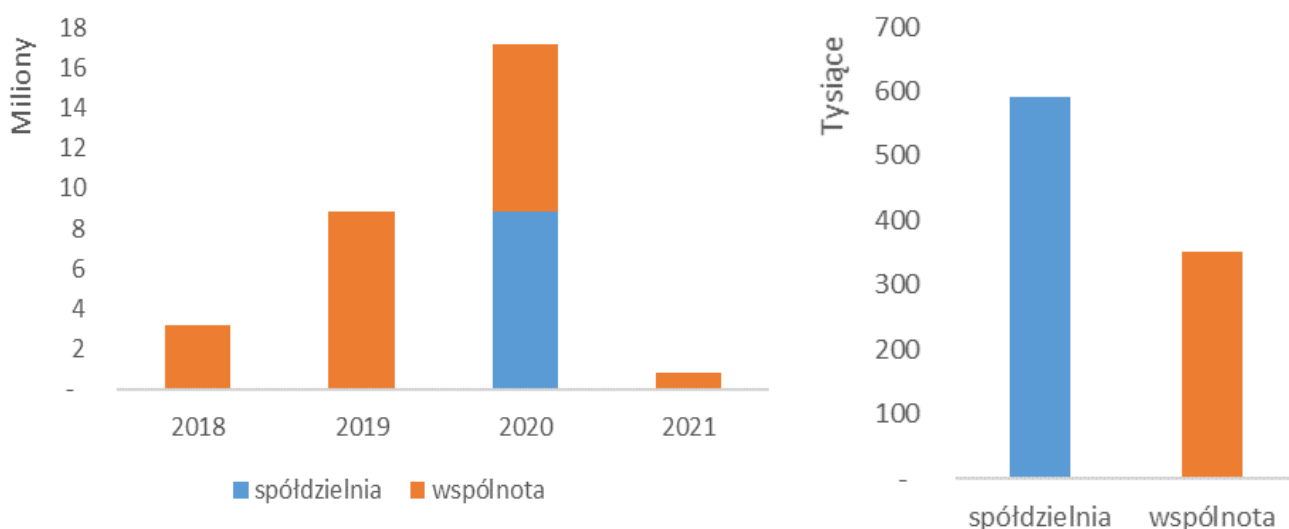
indywidualnych negocjacjach, w maju 2018 roku udało się podpisać umowę z Getin Noble Bank.

Wdrażanie pożyczki przez Getin Noble Bank było wolniejsze niż zakładano, w rezultacie wykorzystanie całej dostępnej alokacji będzie wyzwaniem mimo podjętych działań zaradczych. Ogółem, według danych na luty 2021 roku, Getin udzielił 75 pożyczek na łączną kwotę 30 mln zł, przy alokacji na poziomie 142,5 mln zł. Na przełomie 2019 i 2020 roku, w celu przyspieszenia tempa wydatkowania środków, EBI we współpracy z Getin Noble Bankiem wypracował szereg propozycji zmian, w tym m.in. obniżenie oprocentowania pożyczki ze stawki $0,5 * \text{WIBOR } 3\text{M}$ do 0,2% (stałego w całym okresie kredytowania) dla inwestycji skutkujących zwiększeniem efektywności energetycznej w przedziale od 25% do 60% (powyżej 60% oprocentowanie pozostało na poziomie 0%). Jednocześnie, pośrednik finansowy zobowiązał się do intensyfikacji działań promocyjnych. Duża część z zaplanowanych działań musiała być jednak zawieszona z powodu wybuchu pandemii COVID-19 w marcu 2020 r.³¹

W celu przyspieszenia wydatkowania środków, EBI w 2020 roku rozpoczął przygotowania do wprowadzenia nowego pośrednika finansowego, którym ostatecznie został Alior Bank. Pierwszym krokiem w tym kierunku było wystąpienie przez EBI do Getin Noble Bank z prośbą o przygotowanie realnych prognoz sprzedaży pożyczki do końca okresu wykorzystania środków. Pośrednik oszacował możliwą do wykorzystania kwotę na ok. 65 mln zł. Otworzyło to EBI możliwość realokowania części środków przekazanych GNB. Po potwierdzeniu potencjalnego zainteresowania i potencjału wdrożeniowego ze strony nowych podmiotów, EBI wystąpił do IZ z propozycją wprowadzenia drugiego pośrednika finansowego, która została zaakceptowana. Ostatecznie, w maju 2020 roku ogłoszono przetarg na wyłonienie nowego pośrednika finansowego w obszarze termomodernizacji, na który wpłynęła 1 oferta – Alior Banku. Umowę z bankiem podpisano w grudniu 2020 roku, a sprzedaż pożyczki powinna rozpocząć się w 2021 roku (wg stanu na luty 2021 Alior nie udzielił jeszcze żadnej pożyczki).

³¹ M.in. zrezygnowano z szeregu działań nakierowanych na dotarcie do szerszej grupy wspólnot i spółdzielni na poziomie lokalnym, w tym spotkań indywidualnych z przedstawicielami spółdzielni w mniejszych miejscowościach

Wykres 2. Łączna wartość udzielonych pożyczek na modernizację energetyczną budynków mieszkalnych w poszczególnych latach i ich średnia wartość w podziale na spółdzielnie/wspólnoty mieszkaniowe.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IZ (według stanu na 28.02.2021 r.).

Wśród odbiorców wsparcia, zdecydowanie dominują wspólnoty mieszkaniowe, które ubiegają się o przeciętnie niższe wartościowo pożyczki niż spółdzielnie. Wg stanu na luty 2021 roku, wspólnoty mieszkaniowe otrzymały łącznie 60 pożyczek o przeciętnej wartości 352 tys. zł. Spółdzielnie otrzymały razem 15 pożyczek o przeciętnej wartości 592 tys. zł. Warto zwrócić uwagę, że sprzedaż pożyczek przyspiesza z roku na rok, co jest związane m.in. z coraz lepszą rozpoznawalnością instrumentu wśród potencjalnych odbiorców, a także z czasem niezbędnym na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku (w tym uchwały walnego zgromadzenia, które zazwyczaj odbywają się w I kwartale roku). Z tego względu w przypadku kontynuacji oferty pożyczki w nowej perspektywie warto zadbać o to, żeby jej wdrażanie rozpoczęło się znacznie wcześniej (a optymalnie – aby zapewnić ciągłość instrumentu na rynku). Jednocześnie, zwraca uwagę brak wśród odbiorców pożyczki innych niż wspólnoty i spółdzielnie odbiorców uprawnionych do jej otrzymania, w tym JST (w zakresie mieszkań komunalnych), TBS czy przedsiębiorstw ESCO.

Ocena użyteczności produktu

Pożyczka na modernizację energetyczną budynków mieszkalnych była generalnie bardzo dobrze dostosowana do potrzeb odbiorców. Najważniejszymi zaletami pożyczki były: niskie (i stałe w całym okresie kredytowania) oprocentowanie, brak opłat i prowizji, a także długi okres spłaty³². W opinii administratorów budynków, łatwiej jest też przekonać mieszkańców szczególnie w mniejszych miejscowościach do pożyczki ze środków publicznych z niskimi odsetkami niż do kredytu komercyjnego. Niewątpliwym atutem pożyczki była możliwość jej zaciągnięcia na 100% kosztów kwalifikowalnych. Odbiorcy pożyczki nie mieli problemów

³² 20-letni okres spłaty był szczególnie istotny dla małych wspólnot, gdyż pozwalał znacząco obniżyć obciążenie spłatą rat pożyczki.

z zapewnieniem odpowiednich zabezpieczeń, które oparte były na środkach z odpowiednio ustalonego funduszu remontowego i cesji z polisy ubezpieczeniowej. Pożyczka w opinii odbiorców była znacznie atrakcyjniejsza finansowo niż premia termomodernizacyjna BGK.

Pożyczka GNB wypełniła pewną lukę na rynku, skutecznie zachęcając część podmiotów do przeprowadzenia termomodernizacji. 40% ankietowanych odbiorców wsparcia zrezygnowałoby z zaplanowanych prac termomodernizacyjnych w sytuacji, gdyby pożyczka GNB nie była dostępna, a kolejnych 20% zrealizowałaby je w mniejszej skali lub późniejszym czasie. Głównym alternatywnym źródłem finansowania była premia termo BGK. Również w kolejnych planowanych remontach odbiorcy planują wykorzystać przede wszystkim kredyt GNB (lub Alior Bank), jeśli będzie jeszcze dostępny.

Pewną barierą była ograniczona grupa docelowa pożyczki termomodernizacyjnej, dlatego warto rozważyć jej poszerzenie. W obecnej perspektywie, z pożyczki nie mogą skorzystać m.in. osoby fizyczne będące właścicielami budynków wielorodzinnych czy spółki prawa handlowego, na co wskazywał m.in. przedstawiciel GNB. W naszej ocenie warto przededefiniować grupę docelową jako właścicieli lub zarządców budynków mieszkalnych wielorodzinnych, bez ich szczegółowego określania. W przeprowadzonych wywiadach, wśród innych możliwych zmian proponowano poszerzenie zakresu pożyczki o termomodernizację budynków użyteczności publicznej oraz budynków firm sektora MŚP. Kwestia ta wymaga jednak dalszej refleksji dotyczącej optymalnej konstrukcji wsparcia dla tego typu inwestycji³³.

Istotnym problemem dla części odbiorców był ograniczony zakres prac możliwych do sfinansowania pożyczką GNB. Część prac, np. remont balkonów, tarasów, czy klatek schodowych, najwygodniej byłoby zrobić jednocześnie z pracami termomodernizacyjnymi, a w ramach obecnego instrumentu nie jest to możliwe. Jednym z rozwiązań w tym zakresie może być wprowadzenie limitu finansowego na prace dodatkowe, niewynikające bezpośrednio z audytu energetycznego. Warto również **rozważyć wprowadzenie oddzielnego instrumentu finansowanego ze środków zwróconych (zarządzanych przez PFR) na inne remonty budynków mieszkalnych wielorodzinnych**, w tym na kompleksowe remonty instalacji wewnątrz budynku (wodno-kanalizacyjnej, elektrycznej, gazowej), odmalowanie klatek i schodowych i elewacji, wymianę dachów, poprawę zagospodarowania terenu (remonty placów zabaw, zagospodarowanie zieleni, instalacje zbierające wodę deszczową itp.), remonty i dobudowę balkonów i tarasów, instalacje OZE, wymianę wind.

Odbiorcy pożyczki i przedstawiciele pośrednika finansowego wskazywali na szereg barier utrudniających wdrażanie pożyczki. Jedną z istotnych barier szczególnie dla mniejszych wspólnot była konieczność sfinansowania kosztu audytu energetycznego (i ewentualnie projektu budowlanego, jeśli jest wymagany). Problem ten udało się wyeliminować dzięki uzyskaniu przez Getin dotacji z programu Elena, ale w naszej ocenie warto zapewnić dotacyjne finansowanie przygotowania takiej dokumentacji ze środków RPO w okresie

³³ W przypadku rozszerzenia zakresu pożyczki o termomodernizację budynków użyteczności publicznej, niezbędne byłoby zwiększenie maksymalnej kwoty pożyczki do kwoty ok. 10-15 mln zł.

wdrażania SRWP 2030. W niektórych przypadkach barierą w dostępie do środków było ubóstwo mieszkańców, których nie stać było na zwiększenie funduszu remontowego. Często jednak problem ten był rozwiązywany, w przypadku starszych osób, poprzez wsparcie finansowe dzieci / wnuków, którzy będą w przyszłości spadkobiercami mieszkania. Istotną barierą wskazywaną w wywiadach był wymóg osiągnięcia 25% wzrostu efektywności energetycznej, trudny do spełnienia np. w budynkach pod ochroną konserwatora zabytków, w których nie można docieplić ściany frontowej, a także w budynkach, które przeszły już częściową termomodernizację. Warto wprowadzić, jeśli będzie taka możliwość, pewne wyjątki w zakresie wymogu osiągnięcia 25% wzrostu efektywności energetycznej w okresie wdrażania SRWP 2030.

Istotną barierą we wdrażaniu pożyczki był wybuch pandemii COVID-19. Mimo, że w większości przypadków nie miał on wpływu na wzrost zaległości w opłatach lub zaniechanie planów inwestycyjnych, to jednak istotnie odsuwał je w czasie. Głównym problemem były bowiem utrudnienia w zwoływaniu walnych zgromadzeń spółdzielni mieszkaniowych, a także rocznych zebrań wspólnot mieszkaniowych.

Działania promocyjne pośrednika finansowego są w większości dobrze oceniane przez odbiorców pożyczki, część z nich wskazuje jednak, że za późno dowiedzieli się o tym instrumencie. Wśród skutecznych metod promocji wykorzystywanych przez Getin wymieniano m.in. zamieszczanie reklam w gazetkach branżowych, prezentacje na konferencjach dla zarządców, kampanie marketingowe w internecie, mailing i spotkania osobiste z przedstawicielem GNB. Te ostatnie były jednak w ostatnim czasie praktycznie niemożliwe z powodu pandemii COVID-19. Utrudniało to dotarcie z informacją do części klientów, w tym np. spółdzielni popegeerowskich, w przypadku których niezbędne jest osobiste spotkanie i przekonanie do instrumentu, a inne formy (np. mailing) są nieskuteczne. Bardzo skutecznie działa też promocja przez przykład, po wyremontowaniu jednego budynku w danej okolicy, inne wspólnoty również interesują się pożyczką

3.1.5. Pożyczka rewitalizacyjna

Pożyczka rewitalizacyjna była udzielana w ramach Działania 8.2 RPO WP na realizację inwestycji na obszarach zdegradowanych. Finansowanie można było uzyskać na rewaloryzację, modernizację i adaptację istniejącej zabudowy, zagospodarowanie przestrzeni publicznych oraz dostosowanie budynków do funkcji społecznych, gospodarczych, rekreacyjnych, kulturalnych i edukacyjnych. Podobnie jak w przypadku wsparcia dotacyjnego w ramach RPO WP (Działanie 8.1) dopuszczono możliwość finansowania przedsięwzięć polegających na budowie nowych obiektów³⁴. Zgodnie z zapisami dokumentu regulującego zasady przyznawania pożyczki, środki inwestor mógł otrzymać jedynie na rewitalizację w budynkach, w których mniej niż 15% powierzchni całkowitej miało służyć prowadzeniu działalności gospodarczej. Wynikało to z konieczności przeciwdziałania zaburzeniom

³⁴ [Zasady naboru wniosków. Pożyczka rewitalizacyjna w ramach RPO WP 2014-2020 ze środków EFRR i budżetu państwa.](#)

konkurencji na rynku. Wymóg ten dotyczył pożyczek niestanowiących pomocy *de minimis* ani pomocy regionalnej i nie wynikał z dokumentacji programowej RPO WP.

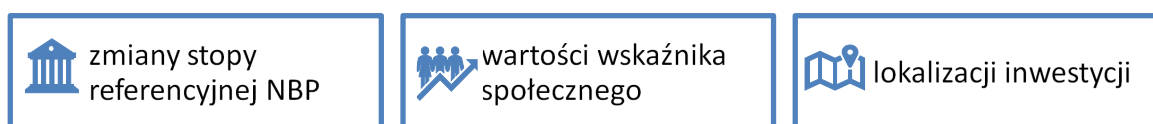
Charakterystyka produktu

Pożyczkę można było zaciągnąć na inwestycje rewitalizacyjne, realizowane na zdegradowanych obszarach objętych programami rewitalizacji, które co do zasady w sposób kompleksowy miały przyczynić się do rozwiązywania problemów zdiagnozowanych w tych programach. W ramach kryterium dostępowego weryfikowano czy inwestycja jest zlokalizowana na terenie objętym rewitalizacji³⁵, nawet jeśli nie została imiennie wpisana do LPR/GPR.

Co do zasady, na wsparcie mogli liczyć przedstawiciele różnych kategorii podmiotów (sektor publiczny, prywatny, podmioty z obszaru mieszkalnictwa i organizacje pozarządowe). Ostatecznie spośród 12 pożyczek siedem wdrażały JST, po dwie spółki i TBS oraz jedną samorządowa instytucja kultury. Podpisano umowy o udzielnie pożyczek na łączną kwotę 62,6 mln zł, w tym 56,0 mln ze środków EFRR. Przewidziana alokacja została w całości wyczerpana, jednak średnia wartość umów była wyższa, niż przewidywano w poprzedniej analizie *ex ante*, co przełożyło się na realizację mniejszej liczby większych inwestycji³⁶.

Maksymalną wartość pożyczki ustalono na poziomie 10 mln zł, który w ostatnim czasie podniesiono do 15 mln (zmiana ta została wprowadzona już przy wyczerpującej się alokacji). Maksymalny okres spłaty określono na 20 lat, jednak w początkowym okresie wdrażania spłata nie mogła przekroczyć okresu piętnastoletniego. Oprocentowanie określono na poziomie preferencyjnym, jednak różniło się ono w zależności od trzech czynników:

Schemat 1. Składowe oprocentowania pożyczki rewitalizacyjnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie regulaminu pożyczki rewitalizacyjnej.

Podstawą wyznaczenia oprocentowania jest stopa referencyjna NBP, a dodatkową preferencję, w postaci obniżenia oprocentowania o 25 punktów bazowych, przewidziano dla inwestycji zlokalizowanych w miastach rdzeniowych miejskich obszarów funkcjonalnych lub na obszarach strategicznych rozwoju funkcji metropolitalnych lub w ich bezpośrednim

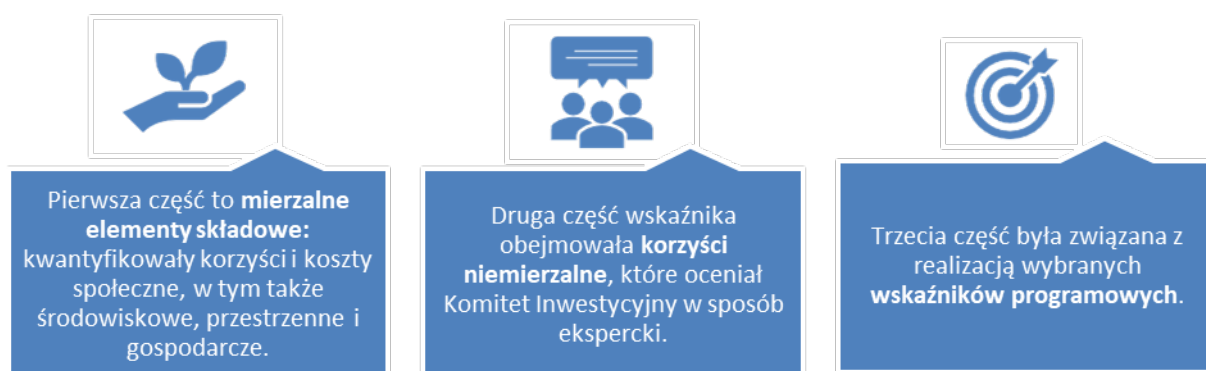
³⁵ Chodzi o program inicjowany, opracowany i uchwalony przez radę gminy, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. poz. 1875 z późn. zm.) lub na podstawie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1023 z późn. zm.), o ile został ceniony przez IZ RPO WP 2014-2020 oraz wpisany do Wykazu programów rewitalizacji gmin województwa pomorskiego.

³⁶ Ocena *ex-ante* dla instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 – etap drugi: Strategia Inwestycyjna”. IMAPP sp. z o.o. oraz Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o. dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego (2015).

otoczeniu. Oprocentowanie było obniżone o wskaźnik społeczny, wyliczony zgodnie z wewnętrzną metodologią BGK³⁷. Ostatecznie, oprocentowanie nie mogło być niższe niż 0,25% w skali roku przy oprocentowaniu stałym i 0,01% w skali roku dla oprocentowania zmiennego. Oprocentowanie stanowiło jedyny koszt pożyczki. Odbiorca pożyczki mógł dodatkowo skorzystać z karencji w spłacie kapitału do 24 miesięcy od daty zakończenia realizacji finansowanej inwestycji.

Realizowane projekty miały mieć na celu aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich. Ważnym elementem oceny wniosków była weryfikacja, w jaki sposób inwestor zamierza oddziaływać na sytuację społeczną. W tym celu pośrednik finansowy na etapie oceny wniosków weryfikował niekomercyjne elementy projektu, bazując na własnej metodologii. Obejmowała ona czynniki mierzalne i niemierzalne.

Schemat 2. Składowe wskaźnika społecznego BGK



Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadu IDI.

Szczegółowa metodologia liczenia wskaźnika społecznego nie jest publikowana przez BGK. Ideą tego podejścia było stworzenie możliwości wspólnej pracy pośrednika z inwestorami, aby wzmocnić oddziaływanie społeczne inwestycji na etapie jej przygotowania. Dzięki temu z powodzeniem Komitet Inwestycyjny mógł pomóc ukierunkować inwestorów, wspólnie z nimi pracując na różnym etapie (i przez złożeniem wniosku i po nim), aby oddziaływanie społeczne projektu było wyższe, niż pierwotnie planowali pożyczkobiorcy. Korzyść była obustronna: inwestor mógł liczyć na obniżenie dofinansowania przez wzmocnienie oddziaływania społecznego. Pożyczkobiorca musiał zaś przez okres 5 lat od zakończenia Projektu zagwarantować realizację celu społecznego w sposób zaakceptowany przez pośrednika przed podpisaniem umowy inwestycyjnej.

Ocena użyteczności produktu

Odbiorcy tego instrumentu byli w większości zadowoleni zarówno z parametrów oferty, jak i z przebiegu procesu wnioskowania i realizacji inwestycji. Jednak z perspektywy niektórych z nich proces można by nieco uprościć, bo chociaż pożyczka jest bardziej

³⁷ Wg wzoru: (100 proc. - Wskaźnik społeczny) * stopa referencyjna NBP. Wskaźnik społeczny może zawierać się w przedziale od 0 do 80 proc.

korzystna niż jakikolwiek instrument na rynku komercyjnym, to wymaga większego zaangażowania w przygotowanie dokumentacji. Nie wszyscy pożyczkobiorcy podzielali te opinie. Zdaniem części uczestników wywiadów pozyskanie finansowania nie było szczególnie obciążające.

Inwestorzy, którzy ubiegali się o pożyczkę w początkowym okresie jej wdrażania, zwrócili uwagę na dwa parametry, które ich zdaniem ograniczały atrakcyjność oferty. Była to maksymalna jej wartość (10 mln zł) i okres kredytowania (do 15 lat). W końcowym okresie wdrażania udało się zmodyfikować te parametry, tak by lepiej odpowiadały oczekiwaniom inwestorów. Wydaje się, że w przypadku projektów rewitalizacyjnych silniej będą oddziaływać duże inwestycje, nawet jeśli będzie ich mniej. W tym kontekście podniesienie wartości maksymalnego finansowania przy wydłużeniu okresu spłaty było zmianą w dobrą stronę. Rekomendujemy utrzymanie aktualnie obowiązujących parametrów (do 15 mln zł, do 20 lat). Szczególnie, że np. projekty obejmujące obiekty pod nadzorem konserwatora zabytków wymagają znacznie bardziej kosztowych inwestycji, niż podobne kubaturowo budynki, nie będące zabytkami.

Jeden parametr spotkał się z krytyką. Jak zapisano w zasadach naboru wniosków³⁸, środki pochodzące z finansowania uzupełniającego powinny stanowić część finansowania dłużnego wydatków kwalifikowalnych. Oznaczało to, że nawet jeśli inwestor był w stanie zapewnić finansowanie inwestycji wyłącznie ze środków własnych i z pożyczki rewitalizacyjnej, to nie raz musiał zaciągnąć dodatkowe zobowiązanie finansowe aby spełnić wymóg struktury montażu finansowego. Rozwiązanie to nie spotkało się ze zrozumieniem ze strony pożyczkobiorców. Ich zdaniem podnosił koszt całkowity inwestycji i wprowadzał konieczność przeprowadzenia całego procesu pozyskiwania uzupełniającego finansowania dłużnego, nie generując przy tym żadnych dodatkowych korzyści dla projektu. Z uwagi na fakt, że kwota pożyczki ze środków zewnętrznych w przypadku siedmiu umów wyniosła 0 zł a dla pięciu umów w ogóle nie przewidziano udziału środków własnych inwestora, to zapis ten prawdopodobnie podlegał indywidualnym negocjacom.

Ogólna pozytywna ocena pożyczki rewitalizacyjnej pozwala wykorzystać ten instrument w podobnej formule w kolejnym okresie programowania. Pewne jej modyfikacje, bazujące na doświadczeniu okresu 2014-2020, zaproponowaliśmy przy analizie Działania 2.2.3 *Przestrzeń przyjazna mieszkańcom* w ramach RPS w zakresie edukacji i kapitału społecznego.

3.1.6. Pożyczka płynnościowa

Produkt został uruchomiony związku z pandemią COVID-19 ze środków RPO WP 2014-2020. Pośrednikami Finansowymi zostali TISE S.A oraz Pomorski Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o.; łączna alokacja na instrument wyniosła 51,5 mln zł, do 15 marca 2021 roku udzielono 499 pożyczek na łączną kwotę 41,7 mln zł. Z pożyczki mogły korzystać firmy sektora MŚP,

³⁸ [Zasady naboru wniosków. Pożyczka rewitalizacyjna w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 \(RPO WP 2014-2020\) ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i budżetu państwa](#) (strona BGK)

a finansowanie można było przeznaczyć na dowolne cele inwestycyjne i obrotowe. Maksymalna wartość pożyczki wynosiła 150 tysięcy złotych. Oprocentowanie pożyczki wynosiło 0% w skali roku (z pomocą de minimis) dla mikro i małych przedsiębiorstw oraz dla średnich przedsiębiorstw, które podejmą zobowiązanie do utrzymania miejsc pracy w okresie 12 miesięcy od udzielenia pożyczki, a 0,15% dla pozostałych mikroprzedsiębiorstw³⁹.

83% pożyczkobiorców stanowili mikroprzedsiębiorcy.

Warto także zaznaczyć, że w związku z pandemią aneksowano umowy z pośrednikami finansowymi w ramach RPO WP 2014-2020, umożliwiając w ramach dotychczasowych produktów m.in. finansowanie wydatków obrotowych, wydłużając karencję czy wprowadzając wakacje kredytowe.

Dodatkowo, pożyczka płynnościowa była też oferowana na bazie środków programów krajowych (PO IR), ze środków krajowych i regionalnych było też oferowane wspomagające wsparcie bezzwrotne.

3.2. Oferta w ramach środków zwróconych z RPO WP 2007-2013

Ze środków zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej RPO WP 2007-2013, zarządzanych przez Pomorski Fundusz Rozwoju, jednoosobową spółkę samorządu województwa, oferowane były i częściowo nadal są liczne instrumenty finansowe⁴⁰. Dodatkowo, warto wskazać, że chociaż znaczna część instrumentów była oferowana za pośrednictwem wybieranych w drodze przetargów pośredników finansowych, to dla wybranych instrumentów rolę pośrednika finansowego pełnił sam Pomorski Fundusz Rozwoju.

3.2.1. Mała pożyczka

Jednym z pierwszych oferowanych instrumentów była **Mała pożyczka**, skierowana do mikro i małych firm, realizujących projekty rozwojowe na terenie województwa pomorskiego z wyłączeniem części Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot⁴¹. Maksymalna wartość pożyczki wynosiła 250 tysięcy złotych, a zapadalność 60 miesięcy. Co najmniej 20% kwoty alokacji musiało być przeznaczone na finansowanie start-up'ów. Do 20% kwoty pożyczki mogło zostać przeznaczone na finansowanie kapitału obrotowego. Pożyczki były udzielane na warunkach rynkowych, z wyjątkiem pożyczek dla start-up'ów, które były oprocentowane preferencyjnie w ramach pomocy de minimis. Pożyczki były udzielane przez pośredników finansowych.

³⁹ Z wyjątkiem firm, które miały wyczerpany limit pomocy de minimis.

⁴⁰ Przy czym oferowanie znaczącej części tych instrumentów już się zakończyło, trwa spłacanie udzielonych pożyczek lub poręczonych kredytów.

⁴¹ Chodziło o to, aby finansować projekty realizowane poza aglomeracją trójmiejską, w większości przypadków w firmy prowadzące działalność tych obszarach cechując się mniejszym potencjałem finansowym.

Od początku oferowania tego instrumentu do końca 2020 roku udzielono 397 pożyczek na łączną kwotę 33,2 miliona złotych, średnia wartość pożyczki wynosiła 83 581 złotych⁴².

3.2.2. Pożyczka turystyczna

Kolejnym instrumentem była **Pożyczka turystyczna**. Pożyczka była oferowana w wysokości do 500 lub 750 tysięcy złotych, maksymalnie na okres 60 lub 72 miesięcy. Pożyczki były przeznaczane na finansowanie przedsięwzięcia rozwojowego, realizowanego przez mikro lub małego przedsiębiorcę na terenie województwa pomorskiego, które wpisuje się w działalność związaną z usługami czasu wolnego, w tym w działalność turystyczną, kulturalną, gastronomiczną i rehabilitacyjno-leczniczą. Ważną cechą pożyczki była możliwość ustalenia harmonogramu spłat pożyczki dostosowanego do specyfiki branży turystycznej, tak, aby spłaty rat kapitałowych były realizowane w miesiącach, w których pojawiają się znaczące przychody (na przykład od maja do października), a w pozostałych miesiącach były regulowane tylko raty odsetkowe. Do 20% kwoty pożyczki mogło zostać przeznaczone na finansowanie kapitału obrotowego. Co najmniej 85% liczby udzielanych pożyczek miało być przeznaczonych dla mikroprzedsiębiorców. Pożyczki były oprocentowane na poziomie rynkowym.

Od początku oferowania tego instrumentu do końca 2020 roku udzielono 209 pożyczek na łączną kwotę 40,7 miliona złotych, średnia wartość pożyczki wynosiła 195 209 złotych⁴³.

3.2.3. Pożyczka na zatrudnienie

Z kolei **Pożyczka na zatrudnienie** mogła być udzielana w wysokości do 300 tysięcy złotych, na okres do 60 miesięcy, przy czym maksymalna kwota przypadająca na pokrycie kosztów, związanych z zatrudnieniem jednego pracownika nie mogła wynosić więcej niż 100 tysięcy złotych. Z pożyczki mogli korzystać mikro, mali lub średni przedsiębiorcy, prowadzący działalność na terenie województwa pomorskiego. Pożyczki miały być przeznaczone i wydatkowane na poszukiwanie, pozyskanie lub podniesienie kwalifikacji pracowników. Oprocentowanie pożyczek było zdecydowanie preferencyjne, w wysokości 50% stopy bazowej Komisji Europejskiej.

Od początku oferowania tego instrumentu do końca 2020 roku udzielono 101 pożyczek na łączną kwotę 10,6 miliona złotych, średnia wartość pożyczki wynosiła 104 937 złotych⁴⁴.

3.2.4. Pożyczka Nieruchomość dla biznesu

Kolejnym wdrażanym instrumentem była **Pożyczka Nieruchomość dla biznesu**, przeznaczona na finansowanie zakupu nieruchomości zlokalizowanych na terenie województwa pomorskiego lub ich przystosowanie do potrzeb rozwoju własnej działalności gospodarczej, przy czym co najmniej 70% liczby pożyczek musiało być przeznaczonych na finansowanie nieruchomości zlokalizowanych poza obszarem miasta Gdańska, miasta Gdyni oraz miasta

⁴² Dane Pomorskiego Funduszu Rozwoju na 31 grudnia 2020 roku.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

Sopotu, a jednocześnie co najmniej 10% liczby pożyczek miało być udzielonych start-upom. Z pożyczek mogli korzystać mikro i mali przedsiębiorcy. Maksymalna wartość pożyczki wynosiła 750 tysięcy złotych (pożyczki przeznaczone na rozwój działalności związanej z usługami czasu wolnego) lub 1,5 miliona złotych (pozostałe projekty). Maksymalna zapadalność pożyczki wynosiła 120 miesięcy. Pożyczka była oprocentowana na poziomie co najmniej odpowiedniej stopy referencyjnej Komisji Europejskiej.

Od początku oferowania tego instrumentu do końca 2020 roku udzielono 101 pożyczek na łączną kwotę 10,6 miliona złotych, średnia wartość pożyczki wynosiła 104 937 złotych⁴⁵.

3.2.5. Pożyczka eksportowa

Z kolei **Pożyczka eksportowa** była oferowana na okres do 84 miesięcy w wysokości do 750 tysięcy złotych. Z pożyczki mogli korzystać mikro, mali lub średni przedsiębiorcy o liczbie personelu odpowiadającej maksymalnie 100 rocznym jednostkom pracy. Pożyczki były przeznaczone na finansowanie wydatków inwestycyjnych lub inwestycyjno-obrotowych, przyczyniających się do rozpoczęcia lub zwiększenia skali prowadzonej dotychczas działalności eksportowej (w tym na Jednolity Rynek Europejski). Pożyczka była oprocentowana na poziomie co najmniej odpowiedniej stopy referencyjnej Komisji Europejskiej.

Od początku oferowania tego instrumentu do końca 2020 roku udzielono 46 pożyczek na łączną kwotę na 9,3 miliona złotych, średnia wartość pożyczki wynosiła 202 694 złotych⁴⁶.

3.2.6. Poręczenie z reporeczeniem Pomorskiego Funduszu Rozwoju Sp. z o.o.

Kolejnym instrumentem było **Poręczenie z Reporeczeniem Pomorskiego Funduszu Rozwoju Sp. z o.o.**, przeznaczone na zabezpieczenie kredytów odnawialnych i nieodnawialnych przeznaczonych na cele obrotowe lub obrotowo-inwestycyjne. Maksymalna wysokość poręczenia nie mogła przekroczyć 1 miliona złotych, nie mogło ono też przekroczyć 80% kwoty kapitału kredytu. Ostatecznymi odbiorcami poręczeń mogli być mikro, mali i średni przedsiębiorcy, a okres spłaty poręczanego kredytu wynosił maksymalnie 36 miesięcy. W ramach tego produktu udzielono łącznie 290 poręczeń na kwotę 89,5 miliona złotych, a średnia wartość poręczenia wynosiła 308 642 zł⁴⁷.

3.2.7. Pożyczka płynnościowa

Ze środków zwróconych, w związku z pandemią COVID-19 i jej skutkami dla przedsiębiorców, była także oferowana **pożyczka płynnościowa**, w wysokości do 150 tysięcy złotych, na okres do 60 miesięcy, dla firm sektora MŚP, prowadzących działalność oraz posiadających siedzibę na terenie wybranych gmin województwa pomorskiego. Pożyczka była przeznaczona na utrzymanie bieżącej płynności przedsiębiorcy i finansowanie jego bieżących potrzeb związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Oprocentowanie pożyczki dla mikro

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

i małych przedsiębiorstw oraz średnich przedsiębiorstw, które podejmą zobowiązanie do utrzymania miejsc pracy w okresie 12 miesięcy wynosiło 0%, a w przypadku pozostałych średnich przedsiębiorstw, oprocentowanie było równe wysokości stopy bazowej KE. Do końca grudnia 2020 roku udzielono 357 pożyczek na łączną wartość 30 milionów złotych, a średnia wartość pożyczki wyniosła 84 034 zł.

Wszystkie powyższe instrumenty były oferowane przez pośredników finansowych, z kolei trzy poniżej opisane instrumenty były oferowane bezpośrednio przez Pomorski Fundusz Rozwoju.

3.2.8. Pożyczka ogólnorozwojowa

Pożyczka ogólnorozwojowa była udzielona dwóm pośrednikom finansowym, którzy na bazie przekazanych środków oferowali pożyczki mikro i małym przedsiębiorcom, prowadzącym działalność w województwie pomorskim na cele inwestycyjne, obrotowe lub inwestycyjno-obrotowe. Maksymalna kwota pożyczki wynosiła 1 milion złotych. Konkretnie warunki finansowania zależały od danego pośrednika finansowego, oprocentowanie dla ostatecznego odbiorcy miało charakter komercyjny, było przeważnie stosunkowo wysokie (sięgając nawet 4,61%). Produkt miał dość innowacyjny (w skali polskiej) charakter: był dość elastyczny, jeżeli chodzi o przeznaczenie finansowania, przez swoją konstrukcję (pożyczka dla pośrednika finansowego) wymuszał pobieranie oprocentowania o quasi rynkowym charakterze, jego specyficzną cechą był też brak dopuszczalności jakiegokolwiek szkodowości – cała udzielona pożyczka musiała być spłacona przez pośrednika finansowego Pomorskiemu Funduszowi Rozwoju. Ze środków pożyczki ogólnorozwojowej udzielono do końca 2020 roku 111 pożyczek ostatecznym odbiorcom, na łączną kwotę 11,7 miliona złotych, o średniej wartości 105 099 zł⁴⁸.

3.2.9. Pożyczka miejska

Pożyczka miejska⁴⁹ jest kolejnym ciekawym produktem, udzielanym bezpośrednio przez Pomorski Fundusz Rozwoju. Wartość pożyczki może wynosić od 300 tys. zł do 25 mln zł, zaś okres jej spłaty – do 15 lat w przypadku pożyczki nieprzekraczającej 5 mln zł, a do 20 lat w przypadku kwoty wyższej. Oprocentowanie Pożyczki Miejskiej może być ustalone na poziomie rynkowym lub korzystniejszym niż rynkowe. Pożyczka miejska może być wykorzystana na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych zlokalizowanych w miastach województwa pomorskiego. Celem finansowanych projektów powinna być poprawa konkurencyjności oraz zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej i osiedleńczej tych miast, a także wzmocnienie potencjału społecznego i gospodarczego regionu.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Skierowana do szerokiego kręgu podmiotów, takich jak m.in. przedsiębiorstwa, podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych, organizacje pozarządowe, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, jak również właściciele lub zarządzający nieruchomościami realizujących projekty w miastach województwa pomorskiego.

Do końca 2020 roku udzielono 5 pożyczek na łączną kwotę 73,5 miliona złotych⁵⁰. W 2021 roku udzielono 3 kolejnych pożyczek na łączną kwotę 24,9 miliona złotych⁵¹. Średnia wartość udzielonej pożyczki wyniosła zatem 12,3 miliona złotych⁵².

3.2.10. Pożyczka na działalność poręczeniową

Instrumentem zaoferowanym bezpośrednio przez PFR była też **pożyczka na działalność poręczeniową**. Udzielono jednej pożyczki na kwotę 10 milionów złotych, warunkiem jej wykorzystania będzie udzielenie 50 milionów złotych poręczeń. Pożyczka była prawie nieoprocentowana (oprocentowanie wyniosło 0,01%). Zasadniczym celem pożyczki było wzmocnienie kapitałowe pośrednika finansowego, udzielającego poręczeń. Do końca kwietnia 2021 roku na bazie tych środków zostały zawarte już 184 umowy poręczenia na kwotę 9,3 mln zł.

4. Wnioski z wdrażania dotychczasowych IF pod kątem okresu 2021-2027 – wybrane kwestie horyzontalne

Z wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WP 2014-2020 oraz ze środków zwróconych można wyciągnąć wnioski (na podstawie analizy danych zastanych oraz przeprowadzonych wywiadów), które powinny być użyteczne przy wdrażaniu instrumentów finansowych w ramach FEP.

Wpływ pozyskanego finansowania na realizację inwestycji był zdecydowanie pozytywny – aż 44%/47% badanych (odpowiednio ostateczni odbiorcy pożyczek w ramach RPO WP i ze środków zwróconych) wskazywało, że gdyby nie mogli skorzystać z pożyczki zrezygnowaliby z realizacji inwestycji, a kolejnych 45%/50% badanych, że inwestycja została by zrealizowana, ale w mniejszej skali lub później). Świadczy to bardzo korzystnie o wartości dodanej finansowania⁵³.

W przypadku produktów „masowych” skierowanych do przedsiębiorców, zdaniem niektórych badanych, zasadne byłoby ich oferowanie na zasadach nieco bardziej zbliżonych do rynkowych (choć oczywiście utrzymując bardziej atrakcyjne od rynkowego oprocentowanie i inne opłaty), tak aby była możliwość obniżania oprocentowania dla określonych, preferowanych typów projektów lub ostatecznych odbiorców. Na szczęście w województwie pomorskim nie oferowano, co do zasady, nieoprocentowanych pożyczek, więc spełnienie tego wymogu nie powinno być trudne.

4.1. Specjalizacja produktów

Bardzo zróżnicowane opinie wyrażano, jeżeli chodzi o poziom specjalizacji produktów. Pośrednicy finansowi, co oczywiście jest zrozumiałe, zdecydowanie preferują produkty

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ [Aktualności PFR](#), dostęp 1.05.2021.

⁵² Z pożyczek głównie korzystały JST, ich jednostki organizacyjne w tym spółki komunalne oraz inne podmioty publiczne, takie jak jednostki kultury (muzea, teatry), podmioty lecznicze lub też spółki zajmujące się transportem miejskim.

⁵³ Zob. s. 48

„masowe”, skierowane do szerokiego kręgu odbiorców, natomiast z punktu widzenia decydentów równie, a może nawet bardziej ważne są produkty „celowane”, skierowane do węższego kręgu odbiorców, finansujące określone typy projektów i dzięki temu realizujące najważniejsze cele odpowiednich dokumentów strategicznych jak na przykład „Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030”. Wydaje się, że rozwiązaniem tego dylematu (o czym piszemy w innej części raportu) jest konstruowanie nieco bardziej uniwersalnych produktów finansowych, zawierających elementy produktów „celowanych”, ale oferowanych pod jedną marką; taki jednolity produkt mógłby finansować różne typy projektów; zasady finansowania takich różnych typów mogłyby być nieco odmienne (w takich sferach jak udział elementu bezzwrotnego, maksymalna wartość finansowania, zapadalność etc.).

Badani wskazywali także (co może odegrać istotną rolę także w przyszłości), że w przypadku trudniejszych, bardziej złożonych produktów, wielką zaletą wsparcia w formie instrumentów finansowych jest to (a, co do zasady, w przypadku finansowania bezzwrotnego, nie jest to na ogół możliwe⁵⁴), że, w przypadku ubiegania się o finansowanie projektu, który nie do końca wpisuje się w założenia danego działania, istnieje możliwość konsultacji założeń projektu z przedstawicielami pośrednika finansowego i dokonania korekt w jego kształcie lub też w zakresie finansowanych wydatków kwalifikowalnych.

Kilkoro badanych zwracało także uwagę na to, że z całą pewnością warto utrzymać pożyczki obrotowo-inwestycyjne dla mikrofirm (zapewne ze środków zwróconych), są one bowiem ważnym źródłem finansowania dla najmniejszych firm, szczególnie w okresie wychodzenia z pandemii COVID-19 i na najślabiej rozwiniętych obszarach województwa.

4.2. Działania informacyjno-promocyjne

Jako ważny obszar, należy także traktować znaczącą poprawę działań promujących ofertę instrumentów finansowych oraz prowadzenia odpowiednich działań informacyjnych.

Wprawdzie w przypadku instrumentów najbardziej powszechnych (pożyczki w ramach Działania 2.1 RPO WP 2014-2020) nie było większych problemów z dotarciem do odbiorców ostatecznych, to jednak już w przypadku instrumentów bardziej złożonych wskazywano na to, że niemal całkowite delegowanie odpowiedzialności za promocję na poziom pośredników finansowych jest dosyć dyskusyjne. Pośrednicy często nie mają wystarczającej kadry i doświadczeń (choć oczywiście jest to dość zróżnicowane), aby aktywnie promować swoją ofertą, dodatkowo barierą bywają też środki finansowe. Ten problem będzie naszym zdaniem narastał, z jednej strony wskutek pojawienia się większej liczby instrumentów finansowych w ramach RPO WP 20212-2027, dodatkowo łączonych ze wsparciem bezzwrotnym (co będzie nowością w ramach środków europejskich), a także rosnącą pulą środków zarządzanych przez Pomorski Fundusz Rozwoju. Dlatego naszym zdaniem warto

⁵⁴ Chodzi nam przede wszystkim o „masowe” programy grantowe o dużej konkurencji; w innych wybranych przypadkach takie rozwiązania mogą być możliwe.

zasadniczo przemyśleć zasady promocji IF, wzmacniając przekaz i odpowiednio projektując działania informacyjne i promocyjne.

W tym kontekście zwracano także uwagę na dużą nośność akronimów, stosowanych w okresie 2007-2013, czyli JEREMIE i JESSICA (szczególnie ten pierwszy). Jak wskazywali niektórzy pośrednicy finansowi, oba pojęcia do dzisiaj funkcjonują (pozytywnie) w świadomości odbiorców ostatecznych, do tego stopnia, że niektórzy pytają, czy dana pożyczka to JEREMIE, a po usłyszeniu odpowiedzi, że to pojęcie nie jest już używane są skłonni rezygnować. Z tego punktu widzenia brak nawiązania do nazwy JEREMIE w okresie 2014-2020 (co uczyniło kilka regionów) można uznać za nie do końca trafną decyzję (choć oczywiście dla potwierdzenia tej tezy niezbędne były szerzej zakrojone badania – obecnie trudno zatem powiedzieć, czy zasadny byłby powrót do obu nazw).

Jeżeli chodzi o instrumenty poręczeniowe, to – podobnie jak i we wcześniejszych badaniach – poważnym problemem była konieczność dokumentowania wydatkowania całości środków z poręczonego kredytu. W przypadku wielu produktów kredytowych nie ma takiego obowiązku i wprowadzenie takiego wymogu jest dla przedstawicieli poręczeniobiorców oraz przedstawicieli sektora bankowego nie do końca zrozumiałe.

Jak wynika z badań ilościowych wśród ostatecznych odbiorców, korzystnie oceniają oni wsparcie za pomocą IF i to zarówno tych w ramach RPO WP 2014-2020, jak i środków zwróconych. W skali od 1 do 5⁵⁵ od 86% do 100% ostatecznych odbiorców poszczególnych instrumentów wybierało opcje „4” lub „5”. Wyniki odpowiedzi na pytanie otwarte wskazują, że najczęstszym problemem była zbyt duża liczba wymaganych dokumentów, czas podejmowania decyzji o przyznaniu pożyczki oraz wymagane zabezpieczenia.

5. Analiza potrzeb inwestycyjnych i luki finansowej w poszczególnych, wybranych obszarach

5.1. Potrzeby sektora MSP

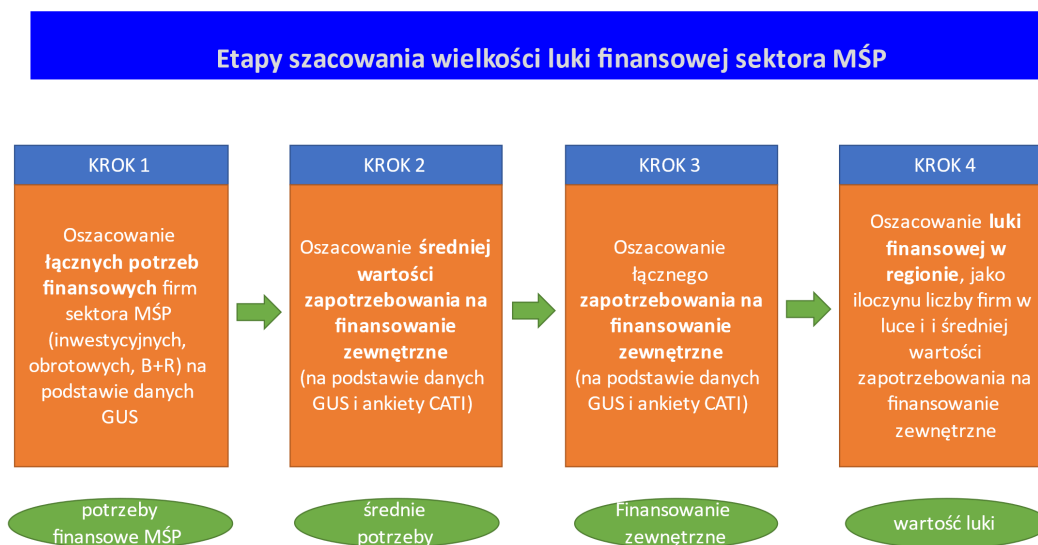
Do oszacowania potrzeb inwestycyjnych i luki finansowej w sektorze MŚP na potrzeby niniejszego badania wykorzystano ogólnodostępne dane statystyczne oraz dane z ankiety CATI przeprowadzonej na próbie 1002 firm sektora MŚP z województwa pomorskiego. Przyjęta metodologia częściowo bazuje na metodologii wypracowanej w ramach raportu Ipopema dla MFiPR⁵⁶, została ona jednak istotnie zmodyfikowana w celu uzyskania rezultatów bardziej wiarygodnych i w większym stopniu uwzględniających specyfikę województwa pomorskiego. Dużym wyzwaniem przy szacowaniu luki jest wyjątkowo niestabilna sytuacja gospodarcza, będąca konsekwencją pandemii COVID-19 i wprowadzanych w związku z nią ograniczeń. W związku z tym niezbędne było przyjęcie pewnych założeń, co do dalszego rozwoju sytuacji gospodarczej, w tym chociażby zmian

⁵⁵ Gdzie „1” oznaczało instrument finansowy całkowicie niedostosowany do moich potrzeb, a „5” całkowicie dostosowany

⁵⁶ Ipopema, Epsec, Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem, Warszawa 2020

w nakładach inwestycyjnych przedsiębiorstw czy zmian udziału firm spotykających się z odmową przyznania finansowania zewnętrznego.

Schemat 1. Etapy szacowania luki finansowej



Źródło: Opracowanie własne.

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

W pierwszym kroku, bazując na metodologii Ipopemy, oszacowano łączne potrzeby finansowe przedsiębiorstw sektora MŚP związane z realizacją inwestycji. W tym celu obliczono potrzeby przedsiębiorstw w zakresie nakładów na rzeczowe aktywa trwałe (nakłady inwestycyjne, uzupełnione o wydatki na używane środki trwałe), zapotrzebowanie na kapitał obrotowy uzupełniający nakłady o charakterze inwestycyjnym, oraz potrzeby o charakterze badawczo-rozwojowym.

Wg danych za 2019 r.⁵⁷, łączne nakłady na rzeczowe aktywa trwałe firm sektora MŚP w woj. pomorskim wyniosły 5,6 mld zł (mikro – 1,8 mld zł, małe – 1,2 mld zł, średnie – 2,6 mld zł). Dane za kryzysowy rok 2020 nie są jeszcze dostępne; założyliśmy spadek inwestycji proporcjonalny do spadku nakładów brutto na środki trwałe w całej gospodarce, tj. o 8,4%, do poziomu 5,2 mld zł. Analogicznie, dla 2021 r. założyliśmy wzrost inwestycji firm sektora MŚP o 4,2%, zgodny z prognozą Komisji Europejskiej wzrostu nakładów brutto na środki trwałe dla Polski.⁵⁸ W rezultacie, łączne nakłady na rzeczowe aktywa trwałe na 2021 r. przyjęto na poziomie 5,4 mld zł.

⁵⁷ GUS, Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2019 r., Warszawa 2021

⁵⁸ KE, Statistical Annex. European Economic Forecast - Autumn 2020.

Zapotrzebowanie na kapitał obrotowy uzupełniający nakłady inwestycyjne przyjęto za raportem Ipopema na poziomie 2/3 nakładów inwestycyjnych, tj. odpowiednio 3,4 mld w 2020 r. i 3,6 mld w 2021 r. Z kolei nakłady na działalność B+R przyjęto na 2019 r. zgodnie z raportem Ipopema na poziomie 353 mln zł, a w kolejnych latach założono dynamikę analogiczną jak w przypadku inwestycji, otrzymując wartość 323 mln zł w 2020 r. i 337 mln zł w 2021 r.

Tabela 1. Łączne potrzeby finansowe firm sektora MŚP związane z realizacją inwestycji w 2021 r. (tys. zł)

	Mikro	Małe	Średnie	MŚP
Potrzeby inwestycyjne [1]	1 767 139	1 151 857	2 477 374	5 396 370
Potrzeby obrotowe (uzupełniające) [2]	1 178 093	767 905	1 651 583	3 597 580
Potrzeby badawczo-rozwojowe [3]	27 893	95 844	213 052	336 789
Razem [4] = [1]+[2]+[3]	2 973 124	2 015 605	4 342 009	9 330 739

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

Łączne potrzeby finansowe firm sektora MŚP związane z realizacją inwestycji (wraz z uzupełniającym finansowaniem obrotowym i pracami B+R) oszacowano na 9,8 mld zł w 2019 r., 9,0 mld w 2020 r. i 9,3 mld zł w 2021 r. Warto w tym miejscu podkreślić, że jest to jedynie zapotrzebowanie firm na finansowanie inwestycji, które były (będą) realizowane, gdyż podstawą są tutaj dane GUS o wartości zrealizowanych inwestycji sektora MŚP. Wartości te nie uwzględniają z definicji inwestycji, z których firmy zrezygnowały, m.in. wskutek braku dostępu do kapitału zewnętrznego.

5.1.2. Krok 2. Oszacowanie średniej wartości zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne

W kolejnym kroku oszacowano wartość potrzeb finansowych w przeliczeniu na 1 firmę realizującą inwestycje.⁵⁹ Wartość ta, w przypadku firm ubiegających się o finansowanie zewnętrzne (w tym firm znajdujących się w luce finansowania) stanowić będzie przybliżenie średniego zapotrzebowania na takie finansowanie.

Ogółem, w 2019 r. w województwie pomorskim działało 142,2 tys. firm należących do sektora MŚP. Przyjmując średnią dynamikę zmiany liczby firm obserwowaną w latach 2017-2019 (mikro +1,8%, małe -1,6%, średnie -1,5%), oszacowano liczbę firm MŚP odpowiednio na 144,6 tys. w 2020 r. i 147 tys. w 2021 r.

Z przeprowadzonej ankiety CATI wynika, że w ostatnich 12 miesiącach (w przybliżeniu – w 2020 r.), inwestycje planowało 40% firm sektora MŚP, natomiast w praktyce zrealizowało je jedynie 20% (odpowiednio 19% mikro, 34% małych i 51% średnich, co przekłada się na 28,4 tys. przedsiębiorstw). Niewątpliwie kluczowy wpływ na rezygnację firm z realizacji zaplanowanych inwestycji miał wybuch pandemii COVID-19 i związane z nią ograniczenia

⁵⁹ Niestety, dane GUS o działalności przedsiębiorstw niefinansowych nie zawierają informacji o liczbie firm, które ponosiły nakłady inwestycyjne, dlatego wartość tą trzeba oszacować.

w funkcjonowaniu gospodarki, oraz duża niepewność, co do głębokości wywołanego pandemią kryzysu.

Tabela 2. Szacowana liczba przedsiębiorstw MŚP realizujących inwestycje

	Mikro	Małe	Średnie	MŚP
Liczba aktywnych przedsiębiorstw [5]	143 049	3 098	937	147 085
% firm realizujących inwestycje [6]	28%	44%	58%	29%
Liczba firm realizujących inwestycje [7]=[5]*[6]	40 274	1 368	543	42 184

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

W kolejnych 12 miesiącach (w przybliżeniu – w 2021 r.) inwestycje planuje 38% firm z woj. pomorskiego. Naturalnie, część z nich może nie dojść do skutku, zakładamy jednak, że skala rezygnacji z inwestycji będzie wyraźnie mniejsza niż miało to miejsce w 2020 r. Przyjmując, że z inwestycji zrezygnuje dwukrotnie mniej firm w poszczególnych kategoriach wielkości, niż miało to miejsce w 2020 r., szacujemy odsetek MŚP inwestujących w 2021 r. na 29% (28% mikro, 44% małych i 58% średnich), co przekłada się na 42,2 tys. przedsiębiorstw.

Przeliczając wartość potrzeb finansowych MŚP w 2021 r. związanych z realizacją inwestycji na jedną firmę inwestującą, otrzymano średnie zapotrzebowanie na finansowanie w przeciętnej wysokości 221 tys. zł (mikro – 74 tys., małe – 1,5 mln, średnie – 8 mln zł). 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 szacowaną wartość przeciętnej pożyczki, kredytu lub leasingu na 52 tys. dla mikroprzedsiębiorstw, 1,03 mln zł dla małych firm i 5,6 mln zł dla średnich⁶⁰.**

Tabela 3. Średnie zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne związane z realizacją inwestycji

	Mikro	Małe	Średnie
Wartość potrzeb finansowych MŚP w przeliczeniu na 1 firmę realizującą inwestycję (tys. zł) [8]=[4]/[7]	74	1 474	7 999
Średnie zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne (tys. zł) [9]	52	1 032	5 599

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

Krok 3. Oszacowanie łącznego zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne

Z danych ankiety CATI wynika, że spośród firm planujących inwestycje w 2020 r. co trzecia ubiegała się o finansowanie zewnętrzne (kredyt, pożyczkę lub leasing). W przeliczeniu

⁶⁰ Przy czym wartość średniej pożyczki finansowanej ze środków RPO WP o którą ubiegają się firmy MŚP jest istotnie wyższe niż oszacowane średnie zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne w całym sektorze MŚP. Przy projektowaniu instrumentów finansowych, szacunek średniej wartości pożyczki wnioskowanej przez MŚP powinien bazować raczej na tej drugiej wartości, skorygowanej o zakładany wzrost cen.

na ogół firm sektora MŚP oznacza to, że aktywne kroki w celu uzyskania finansowania zewnętrznego podjęło 13% ogółu przedsiębiorców MŚP. Przy założeniu analogicznego udziału firm ubiegających się o środki zewnętrzne wśród planujących inwestycje w 2021 r., ich udział w populacji MŚP wyniesie również 13% (odpowiednio 12% mikro, 26% małych i 34% średnich firm). Można więc szacować, że o finansowanie zewnętrzne w 2021 r. ubiegać się będzie ok. 18,4 tys. przedsiębiorstw. Po przemnożeniu liczby firm ubiegających się o środki zewnętrzne przez szacunkową wartość przeciętnej pożyczki w poszczególnych kategoriach wielkości firmy, otrzymano **łącznie zapotrzebowanie finansowanie zewnętrzne na poziomie 3,5 mld zł (mikro – 893 mln zł, małe 829 mln zł, średnie 1,8 mld zł).**

Tabela 4. łącznie zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne związane z realizacją inwestycji

	Mikro	Małe	Średnie	MŚP
Udział firm planujących inwestycje [10]	38%	57%	65%	38%
Udział firm ubiegających się o finansowanie zewnętrzne (spośród planujących inwestycje) [11]	32%	46%	52%	33%
Udział firm ubiegających się o finansowanie zewnętrzne (spośród ogółu MŚP) [12]=[10]*[11]	12%	26%	34%	13%
Liczba firm ubiegających się o finansowanie zewnętrzne [13]=[12]*[5]	17 288	804	319	18 411
łącznie zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne (tys. zł) [14]=[13]*[9]	893 368	829 372	1 788 142	3 510 882

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

Krok 4. Oszacowanie wielkości luki finansowej

Ostatnim krokiem jest oszacowanie wielkości luki finansowej w regionie, rozumianej jako luka nieprzyznanego w danym roku finansowania zewnętrznego. Do luki tej zaliczamy podmioty, które ubiegały się o finansowanie zewnętrzne inwestycji (np. kredyt, pożyczkę, leasing) w instytucjach finansowych, ale ich wniosek został odrzucony.

Zgodnie z wynikami ankiety CATI, w 2020 r. ok. 28% spośród wszystkich firm sektora MŚP ubiegających się o finansowanie zewnętrzne inwestycji, spotkało się z odmową ich przyznania (mikro – 29%, małe – 17%, średnie – 26%). Odsetek ten jest relatywnie wysoki, co można wiązać z ograniczeniem finansowania inwestycji (szczególnie w pierwszym okresie pandemii) przez sektor bankowy i koncentracją programów wsparcia rządowego na finansowaniu obrotowym. Pogorszenie dostępności finansowania inwestycyjnego odnotowało aż 38% firm (w tym 18% - znaczne). Spadek dostępności finansowania zewnętrznego potwierdza m.in. Raport Pekao o sytuacji firm sektora MŚP w 2020 r.⁶¹,

⁶¹ Przy czym z raportu wynika, że spadek dostępności finansowania został znacząco ograniczony przez rządowe programy pomocowe, por. Bank Pekao, Raport o sytuacji mikro, małych i średnich firm w roku 2020, Warszawa 2021.

przy czym trudności najbardziej dotknęły firmy średnie, które wcześniej ten obszar oceniały bardzo wysoko⁶². Jednocześnie, z raportu Pekao wynika, że w kolejnych 12 miesiącach przedsiębiorcy spodziewają się jedynie lekkiej poprawy w tym zakresie⁶³.

Na potrzeby niniejszego badania założyliśmy, że **w 2021 r. odsetek odmów przyznania finansowania zewnętrznego na inwestycję sektora MŚP spadnie o ¼, z 28% do 21% (mikro – 22%, małe – 13%, średnie – 20%)**. Oznacza to, że w przeliczeniu na całą populację, z odmową przyznania finansowania inwestycji spotka się 2,6% przedsiębiorstw (mikro – 2,6%, małe – 3,4%, średnie – 6,7%). W przeliczeniu na liczbę przedsiębiorstw, szacujemy, że w luce finansowej znajdzie się 3,9 tys. firm.

Po przemnożeniu liczby firm znajdujących się w luce finansowej przez szacunkową wartość przeciętnej pożyczki w poszczególnych kategoriach wielkości firmy, otrzymano **łącznie szacunek luki finansowej na poziomie 653 mln zł (mikro – 193 mln zł, małe 107 mln zł, średnie 353 mln zł)**. Zwraca uwagę wysoka wartość luki finansowej w przypadku firm średnich, co można wiązać z wspomnianym wyżej wyraźnym pogorszeniem dostępności finansowania dla tej grupy przedsiębiorstw w okresie pandemii COVID-19⁶⁴.

Tabela 5. Oszacowanie wielkości luki finansowej w sektorze MŚP w ujęciu rocznym

	Mikro	Małe	Średnie	MŚP
Udział firm spotykających się z odmową przyznania finansowania zewnętrznego (spośród ubiegających się o nie) [14]	22%	13%	20%	21%
Udział firm w luce finansowej (spośród ogółu MŚP) [15]=[14]*[11]	2,6%	3,4%	6,7%	2,6%
Liczba firm w luce finansowej [16]=[15]*[5]	3 736	104	63	3 903
łącna wartość luki finansowej (tys. zł) [16]*[9]	193 075	107 095	353 367	653 537

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

W podziale na subregiony, największa część luki finansowej przypada na subregion metropolitalny (395 mln zł), a najmniejsza – chojnicki (69 mln zł). Wynika to jednak bezpośrednio z różnic w liczbie firm sektora MŚP zarejestrowanych w poszczególnych subregionach. Skalę problemu luki bardziej miarodajnie oddaje odsetek firm, które znajdują się w luce finansowej w poszczególnych subregionach. Z tej perspektywy, największe trudności z uzyskaniem dostępu do finansowania zewnętrznego mają firmy z subregionów chojnickiego i nadwiślańskiego.

⁶² Co istotne, firmy średnie z województwa pomorskiego odnotowały drugi (po małopolskim) spadek dostępności finansowania zewnętrznego

⁶³ Wskaźnik dostępności finansowania wyniósł 96,5 za ostatnie 12 miesięcy i 97,3 za kolejne 12 miesięcy, badanie było realizowane we wrześniu 2020. Dla województwa pomorskiego, wskaźniki te wyniosły odpowiednio 97,5 i 97,4.

⁶⁴ Zakładamy jednak, że problem ten ma charakter przejściowy i nadal to przede wszystkim mikro i małe firmy powinny być premiiowane w dostępie do finansowania ze środków publicznych

Tabela 6. Oszacowanie wielkości luki finansowej w podziale na subregiony

	chojnicki	stąpski	nadwiślański	metropolitalny	MŚP
Udział firm w luce finansowej (spośród ogółu MŚP)	4,0%	2,5%	3,3%	2,4%	2,6%
Liczba firm w luce finansowej	412	470	662	2 359	3 903
łącna wartość luki finansowej (tys. zł)	68 938	78 699	110 839	395 061	653 537

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

W ujęciu przedmiotowym, największa wartość luki przypada na inwestycje w zakresie wprowadzenia nowych lub istotnie ulepszonych wyrobów i usług (111 mln zł), nabycia lub modernizacji maszyn, urządzeń i pojazdów (90 mln zł), oraz zakupu, budowy lub modernizacji nieruchomości (64 mln zł). Istotna wartość luki przypada również na projekty związane z nabyciem oprogramowania lub technologii (52 mln zł), nabycie narzędzi i innych środków do produkcji dóbr i usług (48 mln zł), a także sfinansowanie kosztów utworzenia nowych stanowisk pracy (39 mln zł) i zakup specjalistycznych usług doradczych (38 mln zł).

5.2. Potrzeby w obszarze energetyki

5.2.1. Efektywność energetyczna

Przybliżone oszacowanie potrzeb inwestycyjnych w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków wielorodzinnych zostało dokonane w oparciu o metodologię zastosowaną w raporcie Ipopema, przy czym na potrzeby niniejszego raportu zaktualizowano poszczególne parametry w oparciu o najnowsze dane dostępne w statystyce publicznej. Jednocześnie, w celu oszacowania potrzeby inwestycyjnych w woj. pomorskim, dokonano dezagregacji danych dostępnych na poziomie krajowym na poszczególne regiony⁶⁵.

Ogółem, wg raportu GUS w Polsce znajduje się 535,1 tys. budynków wielorodzinnych (tj. o co najmniej 3 mieszkaniach w budynku). Na podstawie danych GUS o zasobach mieszkaniowych szacujemy, że 6,9% tych budynków znajduje się w województwie pomorskim, co oznacza 37,1 tys. budynków.

Z raportu GUS wynika, że wg stanu na koniec 2016 r. w Polsce termomodernizacji wymagało ok. 40% budynków wielomieszkaniowych, przy czym w przypadku 9,4% budynków, termomodernizacja była zaplanowana na lata 2017-2020. Zakładając, że plany te zostały w pełni zrealizowane, termomodernizacji wymaga wciąż 29,9% budynków wielorodzinnych. Przyjmując ten sam odsetek dla województwa pomorskiego, szacujemy liczbę budynków z potencjałem termomodernizacyjnym na 11,1 tys.

⁶⁵ Przy czym badanie GUS nie zawiera wszystkich istotnych informacji na poziomie województw, dlatego przyjęto upraszczające założenie o braku istotnych różnic między potrzebami termomodernizacyjnymi w woj. pomorskim i w całym kraju. Naturalnie najlepszym rozwiązaniem byłoby przeprowadzenie pełnego audytu potrzeb w zakresie termomodernizacji we wszystkich wspólnotach i spółdzielniach mieszkaniowych w województwie pomorskim. Por. 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.

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 inwestycyjne w zakresie termomodernizacji budynków wielomieszkaniowych szacujemy w woj. pomorskim na 4,2 mld zł.

Tabela 7. Oszacowanie potrzeb inwestycyjnych dotyczących termomodernizacji budynków wielorodzinnych w woj. pomorskim

	Polska	pomorskie
Szacunkowa liczba budynków wielorodzinnych [szt.]	535 100	37 151
Udział budynków z potencjałem termomodernizacyjnym	29,90%	29,90%
Liczba budynków z potencjałem termomodernizacyjnym (potrzeby inwestycyjne) [szt.]	159 995	11 108
Średni koszt działań termomodernizacyjnych I poł 2018 [PLN]	351 000	351 000
Wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej II-IV kw 2018	102,80%	102,80%
Wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej 2019	103,50%	103,50%
Wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej 2020	102,60%	102,60%
Średni koszt działań termomodernizacyjnych 2020 [PLN]	383 167	383 167
Łączne potrzeby inwestycyjne na termomodernizację, wg stanu na koniec 2020 [mln PLN]	61 305	4 256

Źródło: opracowanie własne na podstawie 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.

W ujęciu przestrzennym, zdecydowana większość potrzeb inwestycyjnych w zakresie termomodernizacji przypada na subregion metropolitalny (2,925 mld zł)⁶⁶. Potrzeby w subregionie nadwiślańskim oszacowano na 570 mln zł, słupskim na 559 mln zł, a chojnickim na 203 mln zł.⁶⁷

W podziale wg grup docelowych, największe potrzeby inwestycyjne w zakresie termomodernizacji przypadają na budynki administrowane przez wspólnoty mieszkaniowe (2,5 mld zł). Potrzeby spółdzielni mieszkaniowych oszacowano na 998 mln zł, gminnych mieszkań komunalnych – na 525 mln zł. Udział pozostałych grup docelowych jest relatywnie niewielki (łącznie 160 mln zł).

5.2.2. OZE

Oszacowanie potrzeb inwestycyjnych w obszarze OZE zostało dokonane w oparciu o metodologię zastosowaną w raporcie Ipopema. Przy czym, podobnie jak w przypadku

⁶⁶ Przy czym nie widzimy konieczności zastosowania preferencji terytorialnych przy projektowaniu instrumentu wsparcia termomodernizacji budynków. Kluczowe jest jednak dotarcie z promocją instrumentu do wspólnot mieszkaniowych również z bardziej „peryferyjnych” obszarów.

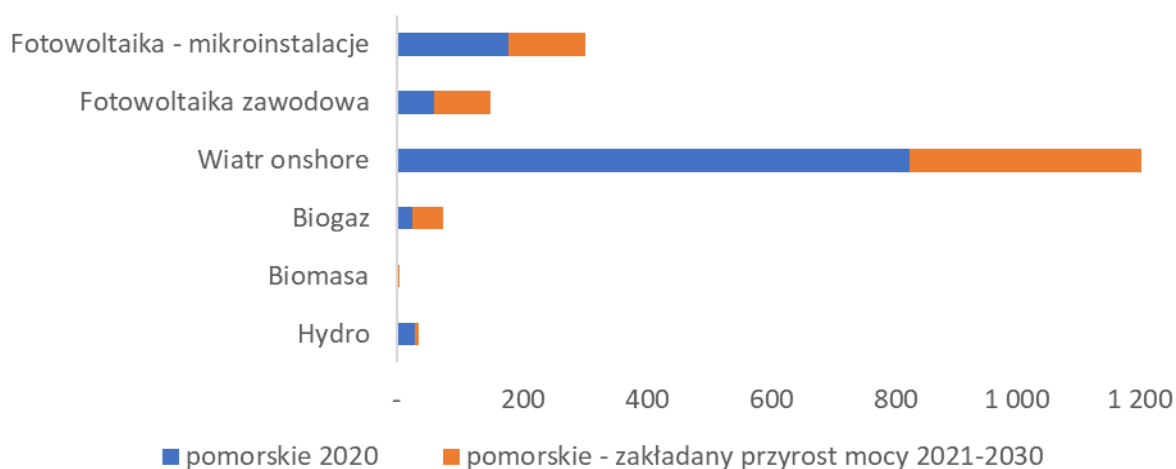
⁶⁷ Podział na subregiony został dokonany proporcjonalnie do szacowanej liczby budynków wielorodzinnych w poszczególnych powiatach, w oparciu o dane GUS.

efektywności energetycznej, również w tym wypadku kluczowe parametry zostały zaktualizowane na podstawie najnowszych danych URE. Posłużyły one do wyznaczenia aktualnej wartości mocy zainstalowanej w poszczególnych rodzajach OZE w woj. pomorskim, a także wyznaczenia aktualnego celu na 2030 r. Przyjęto bowiem założenie, że udział poszczególnych regionów (w tym woj. pomorskiego) w całkowitej mocy zainstalowanej dla poszczególnych rodzajów OZE utrzyma się na poziomie z 2020 r.⁶⁸

Ogółem, wg danych URE całkowita moc OZE zainstalowana na koniec 2020 r. w województwie pomorskim wyniosła 949 MW, z czego zdecydowana większość przypada na lądową energetykę wiatrową (828 MW). Dane URE nie obejmują jednak mikroinstalacji fotowoltaicznych. Według danych Polskiego Towarzystwa Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej (PTPiREE), całkowita moc mikroinstalacji fotowoltaicznych wyniosła w Polsce na koniec 2020 r. 3007 MW. Przy założeniu, że ich udział w poszczególnych regionach jest proporcjonalny do liczby gospodarstw domowych, moc zainstalowanych mikroinstalacji w woj. pomorskim wyniosła 180 MW. Ogółem, zainstalowana moc OZE w 2020 r. wyniosła szacunkowo ok. 1129 MW.

⁶⁸ Natomiast cele na 2030 r. dla poszczególnych rodzajów OZE bazują na KPEiK, a dokładnie na scenariuszu osiągnięcia w 2030 r. 23% udziału OZE w zużyciu energii brutto, co przekłada się na 31,8% udział OZE w elektroenergetyce. W skali kraju, całkowita moc zainstalowana OZE powinna wzrosnąć z ok. 13 MW w 2020 r. do 24,1 MW w 2030 r.

Wykres 3. Prognozowany wzrost poziomu mocy zainstalowanej w OZE dla województwa pomorskiego do 2030 roku [MW], przy założeniu osiągnięcia celu krajowego KPEiK na 2030 r. (udziału 23% OZE w końcowym zużyciu energii brutto)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych URE, PTPIREE oraz raportu Ipopema, Epsec, „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem”, Warszawa 2020.

Aby zrealizować cel zapisany w KPEiK na 2030 r., całkowita moc OZE w obszarze elektroenergetyki powinna wzrosnąć z ok. 13 MW w 2020 r. do 24,1 MW w 2030 r. W przypadku pomorskiego, oznacza to wzrost z 1129 MW w 2020 r. do 1823 MW w 2030 r.⁶⁹ Najsilniejszy wzrost zakładany jest w obszarze lądowej energii wiatrowej (425 MW) oraz fotowoltaiki (90 MW dla źródeł zawodowych i 125 MW dla mikroinstalacji).

Do oszacowania potrzeb finansowych w obszarze OZE przyjęto, za raportem Ipopema, dane z raportu „Renewable Power Generation Costs In 2018”⁷⁰, przygotowanego przez Międzynarodową Agencję Energetyki Odnawialnej IRENA⁷¹. Szacunkowy koszt jednostkowy zainstalowania 1 MW instalacji OZE jest najmniejszy w przypadku fotowoltaiki (3,8 mln zł), a największy – w przypadku hydroelektrowni (14,6 mln zł). **Łączne potrzeby inwestycyjne w obszarze OZE w województwie pomorskim na lata 2020-2030 oszacowano na 3,6 mld zł, z czego 2,3 mld zł przypada na energetykę wiatrową, a 810 mln zł – na fotowoltaikę.**

⁶⁹ W oszacowaniach nie uwzględniamy morskiej energetyki wiatrowej, która nie została przypisana do żadnego województwa.

⁷⁰ [Renewable Power Generation Costs In 2018, IRENA](#)

⁷¹ IRENA – International Renewable Energy Agency – organizacja międzyrządowa mająca na celu promowanie wykorzystywania energii odnawialnej. Założona przez 75 państw, w tym Polskę, na konferencji międzyrządowej w Bonn 26 stycznia 2009 roku.

Tabela 8. Moc zainstalowana OZE w województwie pomorskim

Dokument	Hydro	Biomasa	Biogaz	Wiatr onshore	PV - zawodowa	PV - mikroinstalacje	Razem
Pomorskie 2020	31	2	26	828	62	180	1 129
Pomorskie- cel 2030	36	2	76	1 253	152	305	1 823
Pomorskie - zakładany przyrost mocy 2021-2030	5	0	50	425	90	125	694
Pomorskie cel 2030 - udział porównaniu do całej Polski	3,1%	0,2%	10,2%	13,1%	7,0%	6,0%	7,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych URE, PTPIREE oraz raportu Ipopema, Epsec, „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem”, Warszawa 2020.

Tabela 9. Oszacowanie potrzeb inwestycyjnych w obszarze OZE województwa pomorskiego na okres do 2030 r.

	Hydro	Biomasa	Biogaz	Wiatr onshore	PV - zawodowa	PV - mikroinstalacje	Razem
Koszt jednostkowy (IRENA)	14,6	5,8	8,4	5,4	3,8	3,8	
Pomorskie - potrzeby inwestycyjne (mln zł)	80	0	416	2 276	339	470	3 580

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych URE, PTPIREE oraz raportu Ipopema, Epsec, „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem”, Warszawa 2020.

5.3. Potrzeby w obszarach finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego

Wśród jednostek samorządu terytorialnego nie występuje luka finansowa w rozumieniu ograniczonego dostępu do finansowania zwrotnego. Głównymi powodami rezygnacji z realizowania planowanych inwestycji zgłaszanymi przez samorządy był brak środków własnych oraz nieskuteczne ubieganie się o dotacje. **Żadna z ankietowanych JST nie wskazała na odmowę przyznania kredytu lub pożyczki, jako przyczyny zaniechania planów inwestycyjnych.** Wynika to z faktu, że co do zasady samorządy nie mają problemów z dostępnością do finansowania dłużnego. Tym co powstrzymuje JST jest zła sytuacja dotycząca finansów własnych oraz ewentualne problemy z pozyskaniem atrakcyjnego finansowania dotacyjnego. Biorąc uwagę skutki gospodarcze pandemii COVID-19 oraz niekorzystne zmiany w systemie podatkowym, można się spodziewać, że w najbliższych latach rostać będzie liczba planów inwestycyjnych odkładanych na później. Konkluzja ta znajduje zresztą potwierdzenie we wnioskach z wywiadów jakościowych przeprowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji. W tym kontekście należy założyć, że te elementy które są

najbardziej istotne z punktu widzenia interesu społecznego realizowanego przez JST i najważniejsze zadania powinny mieć możliwość wsparcia dotacyjnego. Finansowanie dłużne powinno mieć charakter uzupełniający.

Oczywiście w przypadku JST kluczowe jest pilnowanie dyscypliny finansów publicznych. Samorządy, przygotowując swoje budżety oraz wieloletnie prognozy finansowe (WPF) muszą każdorazowo weryfikować indywidualny wskaźnik zadłużenia. 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 wyliczenia granicznego poziomu określa ustawa. Szacunki zawarte w planach WPF są weryfikowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową dla każdego samorządu osobno.

W toku analiz zweryfikowaliśmy wszystkie JST w województwie pomorskim w zakresie poziomu wykorzystania limitów wynikających z Ustawy⁷². Tylko jeden samorząd w swojej Wieloletniej Prognozie Finansowej wykorzystał cały przypadający limit zadłużenia (gmina Stary Targ). Większość samorządów (62%) nie zadłużyła się na więcej niż połowę przypadającego im limitu. Tylko 12 JST zaciągnęło zobowiązania przewyższające 70% ich indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Widać więc, że poziom zadłużenia większości JST pozwala na dalsze zaciągnięcie zobowiązań bez zagrożenia przekroczenia obowiązujących limitów. Należy przy tym pamiętać, że ujęte we wzorze planowane dochody bieżące stanowią element niepewny i nawet bez zaciągania kolejnych zobowiązań wskaźnik zadłużenia może wzrosnąć, jeśli dochody w kolejnych latach zmaleją.

Tabela 10. 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%	OSTASZEWO (GW), SZTUTOWO (GW), KRYNICA MORSKA (GM), SZTUM (GMW), TRZEBIELINO (GW), BOBOWO (GW)	6	4%
10%-20%	KOŚCIERZYNA (GW), gdański (P), TCZEW (GM), PRUSZCZ GDAŃSKI (GM), STARE POLE (GW), SADLINKI (GW), Gdańsk (P), RUMIA (GM), słupski (P), KOSAKOWO (GW)	10	7%
Pow. 20% do 30%	chojnicki (P), tczewski (P), PARCHOWO (GW), SKARSZEWO (GMW), REDA (GM), KOLBUDY (GW), MALBORK (GW), SMOŁDZINO (GW), USTKA (GM), TCZEW (GW), PRUSZCZ GDAŃSKI (GW), wejherowski (P), ŁĘBA (GM), CHOCEWO (GW), STEGNA (GW), TRĄBKI WIELKIE (GW), WEJHEROWO (GM), SZEMUD (GW), sztumski (P),	25	18%

⁷² [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.

Poziom wykorzystania limitu	Nazwa JST	Liczba JST	Odsetek wszystkich JST
	PRZECHELEWO (GW), USTKA (GW), JASTARNIA (GMW), KWIDZYN (GW), BYTÓW (GMW), NOWY STAW (GMW)		
Pow. 30% do 40%	SOMONINO (GW), OSIECZNA (GW), LICHNOWY (GW), DZIEMIANY (GW), Sopot (P), LIPNICA (GW), CHOJNICE (GW), SKÓRCZ (GM), ŻUKOWO (GMW), BORZYTUCHOM (GW), WEJHEROWO (GW), starogardzki (P), STUDZIENICE (GW), kwidzyński (P), WŁADYSŁAWOWO (GMW), BRUSY (GMW), PSZCZÓŁKI (GW), SKÓRCZ (GW), pucki (P), DEBRZNO (GMW), SIERAKOWICE (GW), KONARZYNY (GW), kartuski (P), GŁÓWCZYCE (GW)	24	17%
Pow. 40% do 50%	MIKOŁAJKI POMORSKIE (GW), LUBICHOWO (GW), LINIEWO (GW), POTĘGOWO (GW), NOWY DWÓR GDAŃSKI (GMW), kościerski (P), LĘBORK (GM), GNIEWINO (GW), STAROGARD GDAŃSKI (GW), PUCK (GM), LIPUSZ (GW), CZŁUCHÓW (GM), TUCHOMIE (GW), SUCHY DĄB (GW), HEL (GM), Słupsk (P), człuchowski (P), KOŁCZYGŁOWY (GW), nowodworski (P), SULĘCZYNO (GW), NOWA WIEŚ LĘBORSKA (GW)	21	15%
Pow. 50% do 60%	OSIEK (GW), KROKOWA (GW), KOCZAŁA (GW), KARTUZY (GMW), SMĘTOWO GRANICZNE (GW), MIASTKO (GMW), STARA KISZEWA (GW), lęborski (P), WICKO (GW), PELPLIN (GMW), CEDRY WIELKIE (GW), PUCK (GW), LINIA (GW), KOBYLNICA (GW), NOWA KARCZMA (GW), STAROGARD GDAŃSKI (GM), CZERSK (GMW), Gdynia (P), SUBKOWY (GW), CHOJNICE (GM), RYJEWO (GW), bytowski (P), RZECZENICA (GW)	23	17%
Pow. 60% do 70%	DĘBNICA KASZUBSKA (GW), PRZODKOWO (GW), ŁĘCZYCE (GW), DZIERZGOŃ (GMW), LUZINO (GW), SŁUPSK (GW), CZARNA WODA (GMW), STARY DZIERZGOŃ (GW), KĘPICE (GMW), CZARNA DĄBRÓWKA (GW), CZŁUCHÓW (GW), GNIEW (GMW), PRZYWIDZ (GW)	13	9%
Pow. 70% do 80%	KARSIN (GW), KALISKA (GW), MIŁORADZ (GW), KOŚCIERZYNA (GM), GARDEJA (GW), DAMNICA (GW), PRABUTY (GMW), malborski (P)	8	6%
Pow. 80% do 90%	MALBORK (GM), KWIDZYN (GM), CHMIELNO (GW), STĘŻYCA (GW), CEWICE (GW)	5	4%
Pow. 90%	MORZESZCZYN (GW), ZBLEWO (GW), CZARNE (GMW), STARY TARG (GW)	4	3%

(P) – powiat/ miasto na prawach powiatu, (GM) – gmina miejska, (GW) – gmina wiejska, (GMW) – gmina miejsko-wiejska

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).

Z powodu możliwości dalszego zaciągania zobowiązań przez JST przy jednoczesnym braku odmów ze strony instytucji finansowych podejście do analizy w przypadku JST bazuje na ocenie potrzeb inwestycyjnych i skłonności do sfinansowania planów z wykorzystaniem instrumentów dłużnych, w szczególności preferencyjnych pożyczek.

Krok 1. Oszacowanie łącznych potrzeb finansowych JST związanych z realizacją inwestycji

W pierwszym kroku oszacowano zapotrzebowanie jednostek samorządu terytorialnego na najbliższe 3 lata w 14 kategoriach wyróżnionych ze względu na zakres wsparcia zaplanowany z SRWP 2030 i poszczególnych RPS. Przedstawiciele samorządów deklarowali szacunkową wartość planowanych inwestycji w perspektywie 3-letniej⁷³. Wartości uzyskane w badaniu przeważono do pełnej populacji JST w regionie i zsumowano osobno dla każdej kategorii. Otrzymane szacunki przeliczono na średnie zapotrzebowanie w perspektywie rocznej.

Samorzady planują **najwyższe inwestycje w infrastrukturę drogową**, a także **ochronę środowiska i edukację**. Łącznie we wszystkich obszarach JST chcą zainwestować **2 854 mln zł**.

Tabela 11. Łączne potrzeby finansowe JST związane z realizacją inwestycji (zł)

Kategoria inwestycji	Zapotrzebowanie w perspektywie 3-letniej [zł] [1]	Średnie zapotrzebowanie w perspektywie rocznej [zł] [2]= [1] : 3
Inwestycje drogowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą	2 197 177 004	732 392 335
Infrastruktura środowiskowa	1 424 063 982	474 687 994
Infrastruktura edukacji	1 035 978 968	345 326 323
Infrastruktura usług społecznych	761 459 326	253 819 775
Infrastruktura rekreacyjna i turystyczna oraz tworzenie produktów turystycznych	621 790 187	207 263 396
Infrastruktura ochrony zdrowia	422 434 903	140 811 634
Infrastruktura kultury	366 409 214	122 136 405
Inwestycje na zakup pojazdów na potrzeby transportu zbiorowego	350 427 850	116 809 283
Zwiększanie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej	333 543 951	111 181 317
Instalacja urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych	297 774 616	99 258 205
Rewitalizacja fizyczna, społeczna i gospodarcza	185 400 758	61 800 253
Modernizacja, renowacja części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST (w tym termomodernizacja)	166 823 500	55 607 833
Innowacje społeczne	17 775 108	5 925 036
Inne potrzebne inwestycje obejmujących mienie i tereny publiczne	382 792 084	127 597 361
łącznie	8 563 851 450	2 854 617 150

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

Zapotrzebowanie jest zróżnicowane terytorialnie, inne są też potrzeby poszczególnych typów jednostek samorządowych. Największe łączne plany inwestycyjne przypadają na gminy wiejskie, których jest najwięcej w regionie. Średnia wartość inwestycji jest tam jednak najniższa. Widać także pewne zróżnicowanie terytorialne. Należy się spodziewać, że

⁷³ Perspektywę 3-letnią przyjęto ze względu na to, że określa ona nieodległy horyzont czasowy, co do którego samorzady mogą już mieć sprecyzowane plany inwestycyjne, a jednocześnie nie ogranicza analiz do jednego tylko roku, umożliwiając uśrednienie planów.

subregion trójmiejski wciąż będzie realizował duże inwestycje, wiele z nich o znaczeniu ponadregionalnym. Wysokie łączne wartości inwestycji zadeklarowali przedstawiciele JST z subregionu gdańskiego. Pozostałe subregiony wskazują na potrzeby przeciętnie dwukrotnie niższe.

Tabela 12. Łączne potrzeby finansowe JST związane z realizacją inwestycji ze względu na typ JST i subregion (zł)

Kategoria (typ gminy lub subregion)	Zapotrzebowanie w perspektywie 3-letniej [zł] [1]	Średnie zapotrzebowanie w perspektywie rocznej [zł] [2]= [1] : 3
Gmina wiejska (n=42)	2 293 852 008	764 617 336
Gmina miejsko-wiejska (n=12)	752 880 952	250 960 317
Gmina miejska (n=11)	1 018 712 338	339 570 779
Powiaty (n=11)	531 494 661	177 164 887
Miasta na prawach powiatu* (n=1)	1 747 038 295	582 346 098
Subregion chojnicki (n=17)	1 115 073 999	371 691 333
Subregion gdański (n=23)	1 865 823 437	621 941 146
Subregion słupski (n=16)	815 197 557	271 732 519
Subregion starogardzki (n=20)	800 844 965	266 948 322
Subregion trójmiejski* (n=1)	1 747 038 295	582 346 098

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

* Jedno z 4 MNP (z subregionu trójmiejskiego) odpowiedziało na ankietę, stąd szacunki dla tych kategorii są obarczone znacznie większym błędem. Należy je traktować jako wartości zaniżone.

Krok 2. Oszacowanie średniej wartości zapotrzebowania na finansowanie dłużne

Z punktu widzenia celów badania, istotne jest określenie, jaka część z planowanych inwestycji może być zrealizowana z wykorzystaniem wsparcia w postaci preferencyjnych pożyczek udzielanych ze środków Województwa Pomorskiego (czy to za pomocą instrumentów w ramach RPO WP, czy też z innych źródeł, np. ze środków zwróconych). Przedstawiciele samorządów, planujących inwestycje w poszczególnych obszarach, zapytano czy są skłoni ubiegać się o preferencyjną pożyczkę. 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 UMWP. Dolną granicę stanowi połowa tych, którzy na etapie ankiety byli zdecydowanie zainteresowani takim wsparciem. Wykorzystując te deklaracje, razem informacją o tym jaką część wartości planowanych inwestycji byłiby skłonni sfinansować z preferencyjnej pożyczki, oszacowano dolną i górną granicę zapotrzebowania na instrumenty finansowe wśród samorządów lokalnych województwa pomorskiego.

Największą potrzebę i najwyższą skłonność do skorzystania z preferencyjnych pożyczek zaobserwowano w tych obszarach, w których planowane inwestycje są największe: na drogi, infrastrukturę ochrony środowiska i edukacyjną. Tylko nieznacznie mniej samorządów chciałoby wesprzeć pożyczką inwestycje w rekreację i turystykę, infrastrukturę kultury czy efektywność energetyczną i OZE. Warto również odnotować, że większą skłonność do skorzystania z instrumentu dłużnego mają gminy (i to zarówno miejskie, wiejskie jak i miejsko-wiejskie) niż powiaty.

Może zastanawiać niskie zainteresowanie pożyczkami w obszarze rewitalizacji. Należy mieć jednak na uwadze, że instrument funkcjonujący w ramach Działania 8.2 RPO WP 2014-2020 trafił do największych miast regionu (w tym nie tylko do jednostek samorządu), które były tylko do pewnego stopnia reprezentowane w niniejszej ankiecie.

Tabela 13. Skłonność JST do finansowania inwestycji z preferencyjnej pożyczki

Kategoria inwestycji	Udział JST rozważających pożyczki preferencyjne – MIN* [3]	Udział JST rozważających pożyczki preferencyjne – MAX** [4]	Średnia część inwestycji do sfinansowania pożyczką*** [5]	Wartość inwestycji do sfinansowania z pożyczki – MIN (zł) [6] = [2]*[3]*[5]	Wartość inwestycji do sfinansowania z pożyczki – MAX (zł) [7] = [2]*[4]*[5]
Drogi	5,8%	48,7%	47%	19 814 623	167 323 480
Środowisko	6,4%	38,5%	49%	15 001 358	90 008 147
Edukacja	4,5%	35,9%	51%	7 930 330	63 442 644
Usługi społeczne	3,8%	24,4%	46%	4 474 387	28 337 785
Rekreacja/ turystyka	5,1%	30,8%	51%	5 448 463	32 690 775
Ochrona zdrowia	1,3%	11,5%	37%	671 964	6 027 520

Kategoria inwestycji	Udział JST rozważających pożyczki preferencyjne – MIN* [3]	Udział JST rozważających pożyczki preferencyjne – MAX** [4]	Średnia część inwestycji do sfinansowania pożyczką*** [5]	Wartość inwestycji do sfinansowania z pożyczki – MIN (zł) [6] = [2]*[3]*[5]	Wartość inwestycji do sfinansowania z pożyczki – MAX (zł) [7] = [2]*[4]*[5]
Kultura	4,5%	29,5%	50%	2 740 240	18 007 290
Transport zbiorowy	1,3%	7,7%	37%	559 087	3 354 523
Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej	3,8%	29,5%	50%	2 152 976	16 506 149
OZE	4,5%	29,5%	47%	2 097 379	13 782 777
Rewitalizacja	3,2%	11,5%	61%	1 199 471	4 318 095
Wielorodzinne budynki w zasobie JST (w tym termomodernizacja)	3,2%	16,7%	57%	1 010 428	5 254 227
Innowacje społeczne	0,6%	5,1%	51%	19 465	155 722
Inne potrzebne inwestycje obejmujących mienie i tereny publiczne	1,3%	10,3%	56%	917 901	7 343 210
łącznie	-	-	-	64 038 072	456 552 343

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

* 50% JST zdecydowanie skłonnych ubiegać się o preferencyjną pożyczkę udzielaną ze środków Marszałka Województwa Pomorskiego na sfinansowanie planowanych inwestycji w danym obszarze.

** Odsetek JST deklarujących, że „zdecydowanie tak” lub „raczej tak” są skłonne ubiegać się o preferencyjną pożyczkę udzielaną ze środków Marszałka Województwa Pomorskiego na sfinansowanie planowanych inwestycji w danym obszarze.

*** Średnia wartość odpowiedzi na pytanie „Jaką część wartości planowanej inwestycji w zakresie innych potrzebnych inwestycji obejmujących mienie i tereny publiczne byłoby Państwo skłonni sfinansować z preferencyjnej pożyczki ze środków Marszałka Województwa Pomorskiego”.

Łączne zapotrzebowanie na alokację łączną oszacowano na szeroki przedział pomiędzy 64 mln a 457 mln zł w skali roku. Przy planowaniu alokacji należy wziąć pod uwagę raczej dolną granicę szacunku, jako bazującą na silniejszej deklaracji, skorygowaną w dół o możliwe zmiany planów w tym zakresie.

Przedstawiona analiza potwierdza, że istnieje potencjał do zastosowania narzędzi w postaci instrumentów finansowych, które wesprą samorządy w realizacji ich planów inwestycyjnych. Analiza pokazuje także, że ten potencjał jest silnie rozproszony – właściwie **prawie wszystkie obszary poddane analizie wykazują możliwość objęcia takim wsparciem**. Jednak tworzenie szeregu instrumentów pożyczkowych nie wydaje się zasadne, a koszty wdrożeniowe takiej wiązki pożyczek mogą okazać się niewspółmierne do korzyści. Dlatego wskazane jest przygotowanie co najwyżej kilku ofert pożyczkowych, w tym jednej **ogólnej na infrastrukturę społeczną i publiczną**, której głównymi odbiorcami byłyby samorządy (ale nie zostałyby z niej wykluczone inne kategorie podmiotów realizujących podobne funkcje np. w zakresie ochrony zdrowia, edukacji czy turystyki). Natomiast szczegółowe parametry instrumentu

mogą wykorzystywać preferencje, aby wesprzeć silniej JST np. poprzez umorzenia części zobowiązań i inne działania wspierające realizację celów SRWP 2030 i poszczególnych RPS.

6. Możliwe obszary stosowania IF w poszczególnych obszarach SRWP i RPS

6.1. Regionalny Program Strategiczny w zakresie gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej i czasu wolnego

6.1.1. Działania: 1.1.1 „Potencjał B+R przedsiębiorstw” i 1.1.2 „Transfer wiedzy do gospodarki”

Zakres wsparcia wg RPS

(Działanie 1.1.1) Poprawa konkurencyjności gospodarki regionalnej wynikająca ze wzmocnienia innowacyjności pomorskiego sektora przedsiębiorstw (w szczególności mikro, małych i średnich firm). Zwiększenie innowacyjności sektora przedsiębiorstw oparte na wzroście aktywności B+R+I poprzez wzmocnienie i rozszerzenie współpracy interdyscyplinarnej i międzysektorowej, w szczególności pomiędzy sektorem naukowo-badawczym i przedsiębiorstwami.

(Działanie 1.1.2) Stworzenie warunków sprzyjających realizacji projektów B+R+I w partnerstwach, w tym z udziałem jednostek naukowych. Stworzenie warunków zachęcających do podejmowania wspólnych przedsięwzięć badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw z jednostkami badawczo-rozwojowymi oraz umożliwiających transfer wiedzy do gospodarki, w szczególności w zakresie dziedzin priorytetowych, obejmujących:

- zielone technologie w gospodarce,
- Gospodarkę Obiegu Zamkniętego (GOZ),
- cyfryzację, przedsięwzięcia dotyczące rozszerzonej i wirtualnej rzeczywistości,
- automatyzację i sztuczną inteligencję oraz
- Przemysł 4.0.

W ramach całego priorytetu przewidziano również działania mające na celu wsparcie jednostek sfery B+R, w tym uczelni, w prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych na potrzeby gospodarki.

W analizowanych tu działaniach przewidziano szeroki zakres interwencji, w tym opartej na poszerzeniu oferty instrumentów finansowych, ukierunkowanych na rozwój działalności B+R. Ponadto, uwzględniono przedsięwzięcie strategiczne pn. Inwestycje B+R Pomorskich Przedsiębiorców „Od pomysłu do realizacji”. Działania tu przewidziane, obejmują cały kompleks zagadnień związanych ze wspieraniem działalności badawczo-rozwojowej (np. wspieranie infrastruktury B+R w przedsiębiorstwach, wspieranie najwcześniejszych faz rozwojowych projektów innowacyjnych, realizacja badań przemysłowych i prac rozwojowych, szkolenia w zakresie transferu technologii, doradztwo dotyczące preselekcji pomysłów i wyboru adekwatnych form wsparcia.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

W ostatnio przeprowadzonym badaniu, dotyczącym stosowania instrumentów finansowych w sferze wspierania działalności B+R+I⁷⁴, 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 (górną granicą). Badanie, którego efektem było oszacowanie luki finansowania dłużnego, skierowano do grona przedsiębiorstw innowacyjnych⁷⁵, a w związku z tym również aktywnych w sferze działalności badawczo-rozwojowej.

Doświadczenia dotyczące wspierania działalności badawczo-rozwojowej w formie instrumentów finansowych są bardzo umiarkowane – zdecydowanie większe, jeśli chodzi o wsparcie poprzez inwestycje kapitałowe (*equity*). Punktem odniesienia jest w tym przypadku grono rozmaitych klas funduszy inwestycyjnych wspierany w oparciu o środki Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój przez PFR Ventures (obecnie działalność prowadzi 55 alternatywnych funduszy inwestycyjnych, sfinansowanych z udziałem środków publicznych POIR⁷⁶). W województwie pomorskim odpowiednikiem tego podejścia jest instrument kapitałowy wdrażany przez ostatecznie wyłonionego pośrednika kapitałowego Netrix Ventures Sp. z o.o. (pośrednik wdraża dwa fundusze inwestycyjne w oparciu o finansowanie RPO WP 2014-2020⁷⁷; inwestycje w zakresie inteligentnych specjalizacji regionalnych). Przy czym, wdrażanie instrumentu kapitałowego rozpoczęło się z opóźnieniem, czego powodem były napotkane trudności z wyłonieniem pośrednika. Tym niemniej, na przełomie 2020 i 2021 r. pośrednik zawarł pierwsze cztery umowy inwestycyjne o deklarowanej wartości wejść kapitałowych w wysokości 16,5 mln zł. Jednocześnie, zdaniem pośrednika, widoczne jest duże zainteresowanie oferowanymi wejściami kapitałowymi, co z kolei zapewni bez przeszkód realizację założonych wielkości portfela docelowego. Opinię tą potwierdzają wyniki badania ilościowego w ramach niniejszej ewaluacji, w którym zainteresowanie pozyskaniem wsparcia w formie wejścia kapitałowego wyraziło ok. 10% respondentów (Wykres 4). Wskazane prognozy i ustalenia wskazują na zasadność rozwijania regionalnego mechanizmu wspierania inwestycji *equity*.

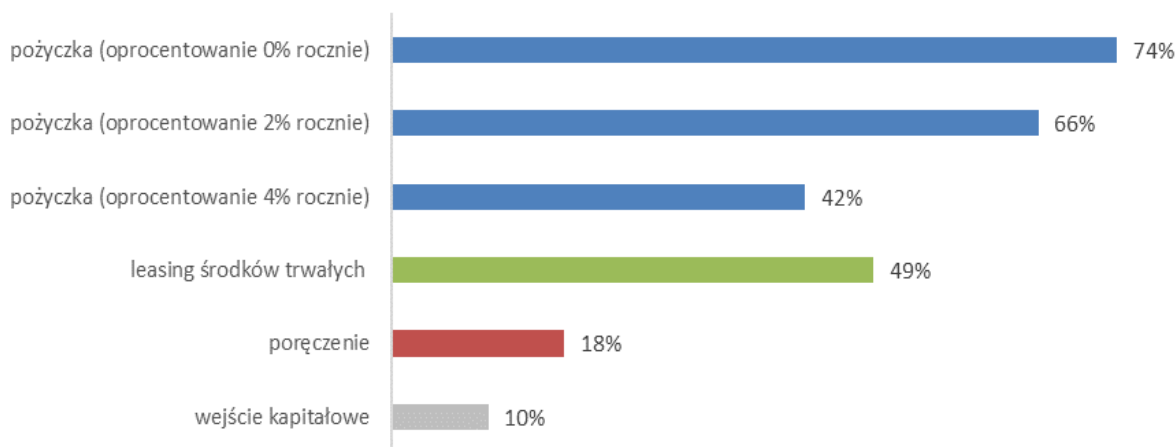
⁷⁴ „Analiza ex ante możliwości realizacji projektów w obszarze innowacyjności ...”, op. cit., s. 4 i 7.

⁷⁵ Byli to beneficjenci wsparcia w ramach instrumentów interwencji POIR (2014-2020) i RPO (2014-2020), realizujący przedsięwzięcia w ramach finansowania Celu tematyczny 1 minionej perspektywy (wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji).

⁷⁶ [PFR Ventures – portfolio](#)

⁷⁷ [Netrix Ventures – pomorski 1-2](#)

Wykres 4. Zainteresowanie poszczególnymi instrumentami finansowymi, wśród przedsiębiorstw planujących inwestycje



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=359).

W przypadku instrumentów dłużnych przywołać można natomiast interwencję wdrażaną w województwie pomorskim w oparciu o środki RPO WP 2014-2020 w ramach „Pożyczki innowacyjnej” (brak jest innych tego typu doświadczeń z ostatnich lat, które byłyby miarodajne do oceny zasadności stosowania instrumentów dłużnych w sferze wspierania B+R). Jak dotąd, wdrażający ten instrument pośrednik finansowy zbudował portfel 11 inwestycji o wartości ok. 32,2 mln zł. **Wdrażanie tego instrumentu pokazało jednak, że finansowanie długiem przedsięwzięć z rozbudowanym pierwiastkiem badawczym (co najmniej 50% wartości pożyczki) jest skomplikowane i długotrwałe, tym bardziej z uwagi na fakt ich obowiązkowego ukierunkowania na inteligentne specjalizacje regionalne).** Konkluzję tą potwierdzają opinie respondentów niniejszego badania, przy czym zwraca uwagę również wniosek, że zgromadzone dotąd doświadczenia w stosowaniu instrumentu dłużnego, wskazują na możliwości jego kontynuacji, przy czym będzie to zawsze instrument skomplikowany w warstwie wdrożeniowej. Z drugiej strony, odbiorcy ostateczni „Pożyczki na innowacje” podkreślają jako zaletę tego instrumentu możliwość odpowiedniego skonfigurowania części badawczej (we współpracy / dyskusji oraz z elementami doradztwa ze strony pośrednika). Tym niemniej, oczywistym jest, że tego rodzaju finansowanie dłużne musi być ukierunkowane wyłącznie na najpóźniejsze fazy gotowości technologicznej, a więc mieszczące się w skali TRL w obszarze poziomów: VII (demonstracja prototypu w warunkach operacyjnych), VIII (demonstracja ostatecznej postaci produktu / technologii) oraz IX (zapewnienie gotowości do komercjalizacji) – na takich poziomach TRL mieściły się dotychczasowe przedsięwzięcia finansowane pożyczką innowacyjną; wszystko wskazuje na to, że ewentualna kontynuacja tego instrumentu powinna co najmniej uwzględniać analogiczne wymogi w zakresie gotowości technologicznej finansowanych przedsięwzięć lub nawet koncentrować się na fazach późniejszych. Poza tym, tego typu instrument na pewno nie może być traktowany jako zastępujący wsparcie dotacyjne na finansowanie aktywności B+R, a jedynie jako rozwiązanie uzupełniające (zaletą jest tu możliwość elastycznego

skonfigurowania przedsięwzięcia, dokonywana przez pomysłodawcę w procesie współpracy z pośrednikiem finansowym, jak również stosunkowo wysoka kwota finansowania, dająca możliwość finansowania większych projektów, obejmujących komponent wdrożeniowy).

Przedstawione doświadczenia nie wskazują na brak zasadności rozwijania instrumentów finansowych na poziomie regionalnym, z ich ukierunkowaniem na wspieranie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw, przy czym w przypadku instrumentu dłużnego konieczne jest jego skoncentrowanie na najpóźniejszych fazach gotowości technologicznej oraz traktowanie jako elastycznego uzupełnienia standardowych instrumentów bezzwrotnych. Natomiast instrument kapitałowy, z uwagi na jego charakter, a więc brak konieczności spłaty „długu” przez cel inwestycyjny, będzie bardziej „odporny” na finansowanie wcześniejszych faz gotowości technologicznej. Trzeba jednak pamiętać, że instrumenty finansowe w sferze B+R nie wydają się rozwiązaniem, które w sposób elastyczny zastąpić może standardowo stosowane wsparcie dotacyjne. **W paście instrumentów wsparcia RPO WP powinny one pozostać obecne, przy czym należałoby je możliwie silnie koncentrować się na wcześniejszych poziomach gotowości technologicznej (w tym celu zasadne byłyby preferencje w systemie wyboru, np. dla projektów poziomu II-VI / VII TRL – oznacza to równocześnie nie wykluczanie późniejszych faz, ale bez preferencji).** Znamienne są tu konkluzje innego, kompleksowego badania pomocy publicznej kierowanej na wspieranie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw. Mianowicie, autorzy tego badania stwierdzili, że (cyt.) 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 bezzwrotnych⁷⁸.

Należy przewidywać, że popyt na instrumenty finansowe w sferze wspierania działalności B+R będzie stosunkowo umiarkowany, natomiast wykazujący raczej tendencję wzrostową.

Popyt na instrumenty finansowe kształtować będą przede wszystkim przedsiębiorstwa aktywne w sferze działalności B+R. Bazując na statystykach publicznych⁷⁹, liczba przedsiębiorstw aktywnych w prowadzeniu działalności B+R szacowana może być na kilka tysięcy podmiotów w skali kraju (GUS 2019: 5 863 przedsiębiorstw; ok. 400 w województwie pomorskim⁸⁰). Natomiast pozytywny prognostyk to rosnące nakłady przedsiębiorstw na B+R

⁷⁸ „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”, NCBR, Warszawa 2020, s. 217.

⁷⁹ „Działalność badawcza i rozwojowa w Polsce w 2019 r.”, GUS, Warszawa – Szczecin, 2020 (opracowanie i tablice analityczne), [GUS – działalność B+R 2019 r.](#)

⁸⁰ Jest to zapewne podstawowa grupa, w której kształtować się będzie popyt na finansowanie dłużne w sferze działalności B+R (prognozować można jej stopniowy wzrost).

(BERD). Wskaźnik intensywności prac B+R (GERD/PKB) wyniósł 1,32% (w 2018 r. = 1,21%, w 2017 r. = 1,03%). Co ważne, województwo pomorskie charakteryzowało się największym udziałem finansowania działalności B+R ze środków sektora przedsiębiorstw (w 2019 r. 64,2%).

Dodatkowo, odwołując się do wyników badania ilościowego MŚP województwa pomorskiego, zamierzenia inwestycyjne ukierunkowane na: (1) cyfryzację, (2) w zakresie podnoszenia efektywności gospodarowania zasobami, (3) zwiększania efektywności energetycznej oraz szerszego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, (4) wypracowywania nowych, własnych technologii w oparciu o działalność B+R, (5) zakupów / modernizacji własnych urządzeń do prowadzenia działalności B+R – deklaruje od około 10%-do 13% badanych. Ponadto, przynajmniej co piąte przedsiębiorstwo zamierza nabywać nowe oprogramowanie lub technologie (zakup patentu, licencji)⁸¹.

Podsumowując, można założyć, że w ramach obu analizowanych tu działań, dotyczących rozwijania potencjału i aktywności B+R+I przedsiębiorstw, w województwie pomorskim istnieje pole do stosowania wsparcia, zarówno przy wykorzystaniu instrumentów dłużnych, jak i kapitałowych. Tym niemniej, instrumenty te nie powinny być traktowane jako rozwiązania zastępujące wsparcie dotacyjne w tej sferze. Z drugiej strony odpowiednio skonfigurowana „Pożyczka na innowacje”, zapewniająca „uzgodnieniową” elastyczność ustalenia zakresu i przeznaczenia finansowania, finansująca fazy najpóźniejsze, wydaje się instrumentem, który mógłby jednak uzupełniać paletę wsparcia, w jakiejś mierze eliminując problem dostępu do finansowania (przyciągania finansowania dłużnego). Podobnie, jeśli chodzi o instrument kapitałowy, z definicji służący finansowaniu wysokiego ryzyka.

Proponowane formy wsparcia

W obszarze wspierania potencjału B+R przedsiębiorstw w województwie pomorskim zasadne jest zaprogramowanie następujących instrumentów finansowych:

- **Regionalny instrument kapitałowy**, inwestujący we wczesne fazy rozwojowe przedsiębiorstw (poziom gotowości technologicznej przedsięwzięć V i wyższy) – wszelkie projekty B+R, także innowacyjne, opierające się na transferze najnowszych technologii.
- **Instrument dłużny**⁸², ukierunkowany na finansowanie fazy badawczo-rozwojowej i wdrożenia wyników badań (wysoki poziom gotowości

⁸¹ Badanie CATI MŚP woj. pomorskiego, załącznik, wykres 8.

⁸² Spośród prezentowanych tu instrumentów, niniejszy traktujemy jako opcjonalny (do rozważenia – oznacza to, że dopuszczalna jest rezygnacja z kontynuacji tego instrumentu), z uwagi na jego skomplikowany charakter wdrożeniowy oraz skupienie na bardzo późnych fazach gotowości technologicznej. Tym niemniej, widzimy szanse i sens jego kontynuacji, ale jako instrumentu niszowego, mającego szanse na zainteresowanie (zakładamy przy tym, że wskazane poniżej modyfikacje zdecydowanie podniosą jego atrakcyjność, z korzystnym wpływem na popyt). Warto przy tym dodać, że kolejnym elementem ułatwiającym wdrażanie „Pożyczki na innowacje” byłoby zapewnienie dla tych pożyczek zabezpieczenia w formie poręczenia. Musiałoby ono

technologicznej, TRL VII-IX + wdrożenie z możliwością organizacji wsparcia w połączeniu z dotacją ograniczającą ryzyka badawcze:

- standardowo, do 20% wartości finansowanego przedsięwzięcia w formie dotacyjnej,
- preferencyjnie, do 40% wartości finansowanego przedsięwzięcia w formie dotacyjnej, w przypadku przedsięwzięć w dziedzinach priorytetowych lub realizowanych we współpracy z jednostkami publicznej sfery B+R lub naukowcami (doktoraty wdrożeniowe),
- wartość komponentu badawczo-rozwojowego w finansowaniu kapitałem pożyczkowym nie mniejsza niż 20%.

W przypadku instrumentu należy ograniczyć wymogi, dotyczące wkładu własnego do instrumentu finansowego ze strony pośrednika (powinien być on możliwie niski, maksymalnie w granicach 5-10%).

- **Instrument dłużny** w zakresie finansowania infrastruktury badawczo-rozwojowej dla potrzeb rozwijania samodzielnych zdolności badawczych.

Wdrażanie instrumentów finansowych na poziomie regionalnym zachodzić będzie w warunkach stosunkowo niskiej dostępności odpowiednich doświadczeń po stronie pośredników finansowych, szczególnie w zakresie wdrażania instrumentów dłużnych, dotyczących finansowania przedsięwzięć badawczych. Tym niemniej, nie jest też tak, że doświadczenia te w ogóle nie są dostępne – zdecydowanie nie jest tak w przypadku instrumentów kapitałowych; natomiast, w przypadku instrumentu dłużnego (finansującego przedsięwzięcia B+R), doświadczenia zebrane przez aktualnego pośrednika będą zapewne wzmacniać jego zainteresowanie kontynuacją realizacji podobnego instrumentu dłużnego; zakładać można również, że są one w miarę łatwo transferowalne na ewentualnych innych pośredników finansowych.

Proponowane instrumenty finansowe nie będą miały na celu zastępowania programów dotacyjnych, dotyczących wspierania działalności badawczo-rozwojowej w ramach przedsięwzięć rozwojowych, z tym, że programy dotacyjne powinny być silnie ukierunkowane na wczesne fazy gotowości technologicznej oraz koncentrować się na dziedzinach priorytetowych.

Wsparcie w formie instrumentów kapitałowych planowane jest również na szczeblu krajowym (Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki – FENG). Proponowany tu instrument kapitałowy nie będzie instrumentem komplementarnym, tym niemniej funkcjonowanie takiego instrumentu na szczeblu regionalnym może być uzasadnione – zapewni łatwiejszą dostępność tego typu źródła finansowania. W przypadku pozostałych instrumentów finansowych, brak będzie na szczeblu krajowym tego typu rozwiązań (instrumenty dłużne). Cały opisywany tu segment wsparcia będzie funkcjonował równolegle

pochodzić ze źródła spoza RPO WP – w grę wchodziłyby tu poręczenia oferowane w oparciu o środki zwrócone. W przypadku tego instrumentu istnieją zatem różne opcje rozwiązań.

ze wsparciem bezzwrotnym przewidzianym w FENG – cel szczegółowy (j), Priorytet 1 – co do zasady wsparcie to będzie jednak koncentrować się na przedsięwzięciach na wcześniejszych poziomach gotowości technologicznej.

6.2. Działanie 1.1.3 „Rozwój inteligentnych specjalizacji oraz klastrów”

Zakres wsparcia wg RPS

Wsparcie obszarów Inteligentnych Specjalizacji Pomorza, w tym poprzez tworzenie i rozwój innowacyjnych klastrów. Działania obejmujące animację klastrów poprzez ich sieciowanie oraz rozwój kompetencji (wzmocnienie kompetencji w zakresie zarządzania inicjatywami klastrowymi i identyfikacji branż o wysokim potencjale rozwoju działalności B+R, wsparcie przedsięwzięć umożliwiających uczestnictwo w międzynarodowych konsorcjach naukowo-przemysłowych oraz wchodzenie w globalne łańcuchy wartości oraz wspieranie rozwoju nowoczesnych usług klastrów, realizowanych na rzecz transformacji przemysłowej oraz wdrażania nowych technologii (m. in. klastry jako huby innowacji).

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Przedsięwzięcia wchodzące w skład niniejszego Działania mają w zdecydowanej mierze charakter niekomercyjny, nie rodzący wymiernych korzyści ekonomicznych, w tym oszczędności. W tej sytuacji stosowanie instrumentów finansowych jako formy transferu wsparcia nie jest uzasadnione.

Powyższą konkluzję uzupełniają także wyniki badań wskazujące na bardzo słabą pozycję majątkową i zdolność finansową klastrów (podmiotów zarządzających klastrami). Ograniczone są również źródła generowania przychodów, a rozwój takich źródeł wymaga czasu oraz zasileń finansowych. Niska zdolność finansowa klastrów decyduje o kształtowaniu się rozmaitych innych, słabych stron tych jednostek, a w szczególności dotyczących ich oddziaływania na innowacyjność. Klastry wypadają niekorzystnie w obszarach wymagających stałych nakładów finansowych i wykorzystania wysoko kwalifikowanych zasobów ludzkich – a więc aktywności badawczo-rozwojowej, inkubacji nowych podmiotów oraz dostępności wysoko specjalizowanych usług. Bardzo słabo wypadają klastry w zakresie wspólnej oferty rynkowej⁸³.

W podsumowaniu diagnozy stanu klastrów w Polsce⁸⁴ sformułowano dwie główne rekomendacje, mianowicie:

- budowa silnej bazy finansowej i rozwój profesjonalnej oferty dla członków – poszukiwanie nowych źródeł finansowania oraz tworzenie łańcuchów wartości w klastrach,
- Internacjonalizacja oraz rozwijanie zaawansowanych usług dla członków klastrów.

⁸³ „Benchmarking klastrów w Polsce – edycja 2018. Raport ogólny”. Warszawa: PARP, s. 74-75.

⁸⁴ Kryjom P. (maj 2019) „Diagnoza stanu klastrów w Polsce”. Warszawa: PARP, s. 21.

Pierwsze z tych wskazań jest odpowiedzią na jedną z głównych słabości identyfikowaną w badaniach klastrów, tj. brak źródeł i zdolności do finansowania działalności klastrów, szczególnie zaś nowych projektów i rozwoju potencjału klastrów.

Inne badania pokazały, że **przejście w okresie programowania 2014-2020 na popytowy system finansowania instytucji otoczenia biznesu (w tym klastrów) nie doprowadziło do oczekiwanych rezultatów – w rzeczywistości nie doszło do wzmocnienia tych instytucji – podejście to okazało się niewystarczające z punktu widzenia trwałości funkcjonowania tych instytucji.** W rezultacie, projektowany obecnie system wsparcia instytucji otoczenia biznesu, który ma bazować na modelu mieszanym (tj. akceptującym pod pewnymi warunkami wsparcie bezpośrednie), zdaje się odpowiadać na wyzwania i ograniczenia zidentyfikowane dla perspektywy 2014-2020⁸⁵.

Proponowane formy wsparcia

Interwencje dotyczące wzmocnienia Inteligentnych Specjalizacji Pomorza, w tym wynikające z rozwoju klastrów, odpowiadają potrzebom systemowego wsparcia inicjatyw klastrowych w województwie, w tym podnoszenia zdolności koordynatorów klastrów w sferze zarządzania i wzmocnienia zdolności operacyjnej. Odpowiadają one na wyzwania związane z dalszym funkcjonowaniem i rozwojem inicjatyw klastrowych w województwie. **Charakter niezbędnych działań w tym zakresie nie wskazuje na adekwatność stosowania instrumentów finansowych.** Należy natomiast pamiętać, że wsparcie klastrów przewidziano również w ramach programu ogólnokrajowego – Cel szczegółowy (i), Priorytet 2 – wsparcie potencjału rozwojowego klastrów, przy czym będą to działania skupione na Krajowych Klastrach Kluczowych i tzw. klastrach wzrostowych o charakterze ponadregionalnym.

6.2.1. Działanie 1.2.1 „Transformacja przedsiębiorstw”

Zakres wsparcia wg RPS

Interwencja prowadząca do poprawy zdolności przystosowawczych pomorskich przedsiębiorstw do zmian wywoływanych nowymi trendami i technologiami, a także umożliwiająca wykorzystanie potencjału tkwiącego w nowych zjawiskach i trendach technologicznych. Celem interwencji jest podniesienie produktywności oraz poziomu efektywności wykorzystywania zasobów, a także zmniejszenie emisyjności gospodarki. Realizacji tego celu posłużą działania związane z transformacją organizacyjną, technologiczną, opartą o wdrażanie nowych modeli biznesowych, modernizację lub rozbudowę zaplecza infrastrukturalnego, usprawnienia procesów produkcyjno-usługowych, usprzętowanie miejsc pracy oraz rozwój powiązań gospodarczych. Zakłada się jednocześnie, że proces transformacji przedsiębiorstw powinien być wspomagany przez profesjonalne i specjalistyczne usługi dostosowane do potrzeb przedsiębiorstw (występuje tu powiązanie z Działaniem 1.2.2 „Pomorski system usług specjalistycznych dla MŚP”).

⁸⁵ „Wpływ wsparcia działalności badawczo-rozwojowej w polityce spójności 2014-2020 na konkurencyjność i innowacyjność gospodarki – I etap: badanie w trakcie wdrażania” (2021). Warszawa: MFIPR, s. 92-93, 110.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Procesy dostosowawcze wymagają wzmocnienia zdolności adaptacyjnych, które zachęcać będą do transformacji gospodarczej w kierunku tworzenia „zielonych” przedsiębiorstw / przemysłu, wdrażania rozwiązań w zakresie GOZ, Przemysłu 4.0, automatyzacji, cyfryzacji, tworzenia i wdrażania rozwiązań opartych o sztuczną inteligencję. Odpowiednie ukierunkowanie rozwoju przedsiębiorstw wymagać będzie wdrażania nowych modeli biznesowych, a także podniesienia na wyższy poziom jakości posiadanego zaplecza infrastrukturalnego, jak również wdrażania kompleksowych zmian modernizujących stosowane procesy wytwórcze i technologie, najczęściej oparte na wymianie (pozyskiwaniu) nowych technicznych środków produkcji, a także pogłębianiu powiązań kooperacyjnych / gospodarczych. W określonym zakresie wszystkie te działania wymagać będą nakładów inwestycyjnych, których ostatecznym efektem będzie wzrost innowacyjności i produktywności procesów wytwórczych, a ostatecznie konkurencyjności przedsiębiorstw. Realizowane nakłady inwestycyjne powinny skutkować wymiernymi korzyściami, uwidaczniającymi się w wysokiej dochodowości i rentowności. Z tego też względu, w niniejszej dziedzinie zasadne jest stosowanie instrumentów finansowych, zapewniających większą dostępność kapitału inwestycyjnego, jak i zawierających w sobie elementy zachęty, skłaniające do podejmowania inwestycji adaptujących przedsiębiorstwa do nowych trendów i wyzwań, a także wzmacniających ich odporność na narastającą konkurencję.

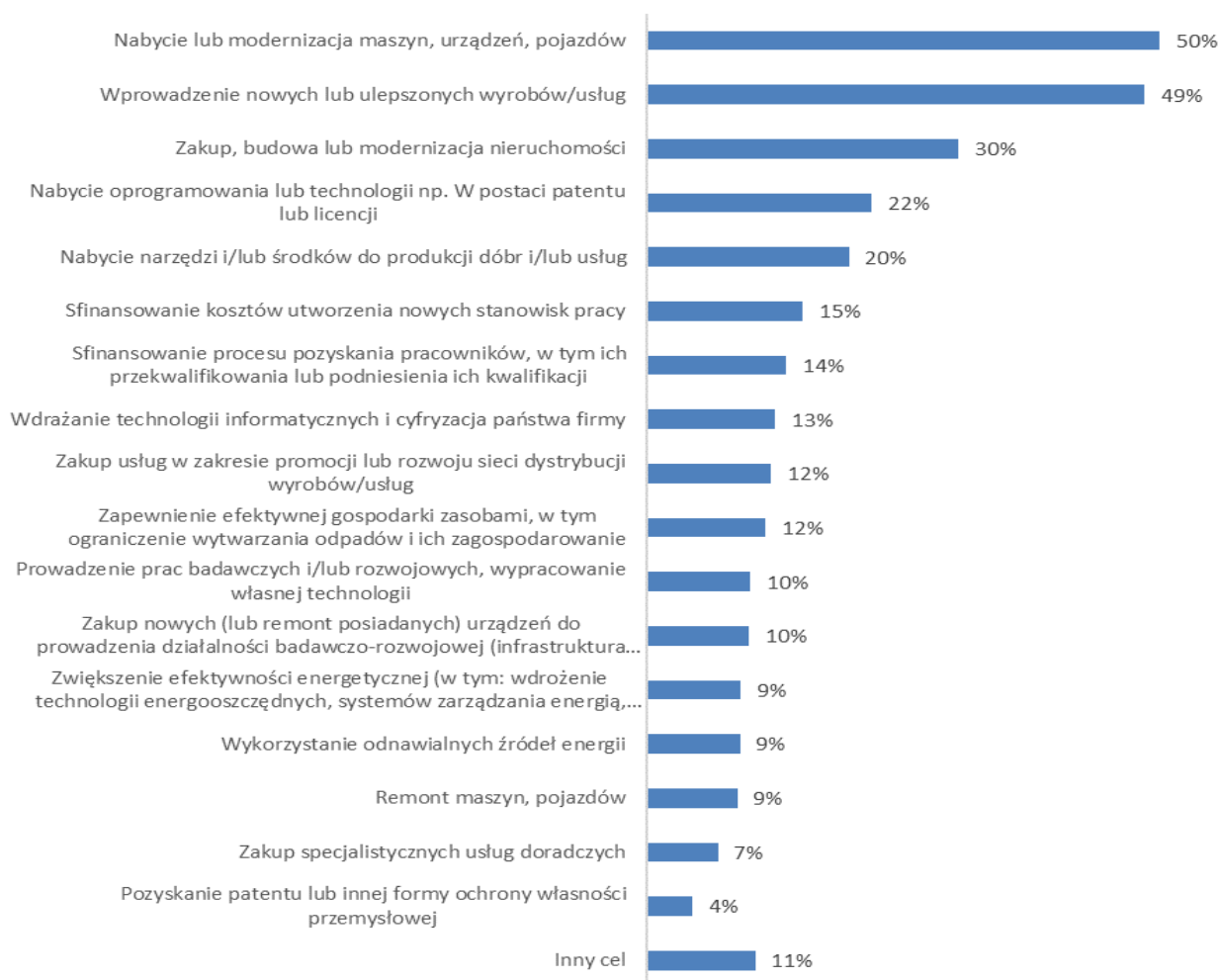
Zasadność interwencji w formie instrumentów finansowych w analizowanym obszarze potwierdzają zidentyfikowane w badaniu CATI pomorskich MŚP plany inwestycyjne:

- Po pierwsze, w okresie 12 miesięcy poprzedzających to badanie, około 39% przedsiębiorstw planowało realizację nakładów inwestycyjnych związanych z rozwojem przedsiębiorstwa. Ostatecznie plany te zrealizowało około połowy przedsiębiorstw, przy czym największą aktywność inwestycyjną wykazywały firmy średnie i małe, a zdecydowanie mniejszą mikroprzedsiębiorstwa. Ponadto, badanie pokazało, że nieco ponad 1/3 przedsiębiorstw, które planowały inwestycje, starała się na nie pozyskać finansowanie ze źródeł zewnętrznych.
- Po drugie, jeśli chodzi o plany inwestycyjne, to w ciągu najbliższego roku planuje inwestować około 36% przedsiębiorstw, przy czym udział podmiotów zamierzających skorzystać w tym celu ze źródeł zewnętrznych okazał się zdecydowanie wyższy, niż miało to miejsce w roku poprzedzającym. Mianowicie, ponad połowa przedsiębiorstw (wobec około 1/3) planuje przynajmniej częściowo sfinansować te przedsięwzięcia ze środków zewnętrznych (częściej są to firmy średnie i małe, niż mikroprzedsiębiorstwa).

Powyższe konkluzje stanowią dobry prognostyk z punktu widzenia planowania instrumentów finansowych w analizowanym tu obszarze, tym bardziej, że ukierunkowanie planowanych inwestycji jest co zasady zbieżne z tematyką wsparcia, objętą celami Działania. Jak pokazują to dane prezentowane dalej (Wykres 5), pierwsze cztery najczęściej wskazywane zakresy tematyczne inwestycji stanowią:

- nabycie / modernizacja oprzyrządowania technicznego,
- rozwój nowych / ulepszonych produktów,
- rozwój infrastruktury (w postaci nieruchomości),
- pozyskanie nowego oprogramowania lub technologii (np. w postaci patentu lub licencji).

Wykres 5. Zakres tematyczny inwestycji planowanych w ciągu najbliższych 12 miesięcy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MŚP (n=359).

Należy dodać, że wsparcie w formie instrumentów finansowych w tym Działaniu może być uzupełnione o sfinansowanie elementów doradczych, wchodzących w skład projektu inwestycyjnego. Doradztwo tego typu może być wskazane, właśnie w przypadku procesów transformacyjnych powodujących konieczność zmiany modelu biznesowego oraz opartych na inwestycjach techniczno-technologicznych.

Proponowane formy wsparcia

W zakresie interwencji dotyczących wspierania adaptacyjności przedsiębiorstw w województwie **pomorskim zasadne jest zaprogramowanie następujących instrumentów finansowych:**

- **Instrument dłużny, ukierunkowany na nabywanie najnowszej techniki i technologii oraz finansowanie zmian procesów wytwórczych, organizacyjnych i sprzedażowych** – w zakresie tworzenia tzw. zwinnych modeli biznesowych, w tym również w sferze dostosowania oferty do potrzeb uruchomienia lub intensyfikacji eksportu⁸⁶ (pożyczka inwestycyjna – finansowanie długookresowe, zapadalność do 10 lat, oprocentowanie preferencyjne; przedmiot pożyczki obejmujący możliwość finansowania usług doradczych w wysokości do 20% jej kapitału) – tzw. instrument ogólny, ukierunkowany na podnoszenie konkurencyjności.
- **Instrument dłużny, ukierunkowanie przedmiotowe inwestycji podobne do instrumentu poprzedzającego (z pewnymi różnicami), ale koncentrujący się na określonych sferach priorytetowych gospodarki regionalnej tj.:**
 - „zielonych” przedsiębiorstwach / zielonym przemyśle,
 - stosowaniu rozwiązań dotyczących GOZ, w tym wdrażanie rozwiązań zapobiegających tworzeniu odpadów, umożliwiających wielokrotne wykorzystanie produktów oraz rozwiązań zapobiegających (minimalizujących) zużycie zasobów środowiskowych⁸⁷,
 - stosowaniu rozwiązań Przemysłu 4.0,
 - automatyzacji procesów wytwórczych,
 - cyfryzacji procesów wytwórczych i sprzedażowych oraz wdrażania rozwiązań bazujących na sztucznej inteligencji i rozwiązaniach opartych na wirtualnej i rozszerzonej rzeczywistości (w tym w zakresie tworzenia nowych kanałów / form dystrybucji produktów w działalności eksportowej⁸⁸),
 - inwestycji realizowanych w branżach gospodarki morskiej,
 - inwestycji podejmowanych przez podmioty branży turystycznej oraz przedsięwzięcia realizowane w sferze przemysłów kultury i kreatywnych (zgodnie z propozycją instrumentu wskazanego dla Działania 3.2.3 „Przemysł spotkań”).

⁸⁶ W przypadku inwestycji realizowane pod potrzeby inwestycyjne związane z eksportem, rozważyć można utrzymanie obecnie dostępnego produktu, oferowanego ze środków zwróconych przez Pomorski Fundusz Rozwoju, przy czym musiałby być on zmodyfikowany o element dotacji finansujące działania doradcze (w przypadku eksportu – związane z wchodzeniem na nowe rynki). W innym razie z pożyczki eksportowej PFR należałoby zrezygnować, zapewniając jednak, aby w dostępności „proeksportowych” produktów nie wystąpiła luka.

⁸⁷ Obszar tematyczny stosowania instrumentu realizujący wskazania wynikające z kilku działań obecnych RPS w zakresie bezpieczeństwa środowiskowego i energetycznego, tj.: 1.3.1 – - promującego innowacyjne projekty w zakresie transformacji w kierunku GOZ, 1.3.2 – promującego zapobieganie powstawaniu odpadów i wdrażanie rozwiązań maksymalizujących ilości selektywnie zbieranych odpadów oraz 1.4.2 wspierającego działania zapewniające poprawę dostępu do dobrej jakości wody pitnej.

⁸⁸ Obszar tematyczny nawiązujący do interwencji opisanej w Działaniu 1.3.2 Wsparcie eksportu (niniejszy RPS – zob. dalej).

Instrument finansowy uzupełniony dotacją (do 20% kapitału pożyczki) przeznaczoną na zakup specjalistycznych usług doradczych, związanych z tworzeniem / wdrażaniem nowego modelu biznesowego, niezbędnymi zmianami procesów w związku z przedmiotem inwestycji; instrument częściowo umarzalny, do wysokości 30%⁸⁹ zobowiązania dłużnego po osiągnięciu określonego efektu np. w zakresie tworzenia nowych, wysokiej jakości miejsc pracy, osiągnięcia określonego efektu środowiskowego / ekologicznego, uruchomienia własnej jednostki badawczo-rozwojowej.

- **Instrument dłużny przeznaczony na finansowanie tworzenia nowych, wysokiej jakości, elastycznych i trwałych miejsc pracy w dziedzinach priorytetowych** (dziedziny, jak w instrumencie poprzedzającym) oraz opartych na nowych dla przedsiębiorstwa formach pracy (np. praca zdalna, modele hybrydowe) – finansowanie preferencyjne, długookresowe, z możliwością umorzenia – różnicowaną długością czasu utrzymania miejsca pracy (maksymalnie do 30% kapitału instrumentu dłużnego) – wielkość finansowania w przeliczeniu na utworzone i utrzymane, nowe miejsce pracy.

Na szczeblu krajowym (FENG) – cel szczegółowy (iii), Priorytet 2 – przewidywane jest wsparcie w formie instrumentów kapitałowych i gwarancyjnych – częściowo podobne jest także ukierunkowanie tematyczne (wsparcie transferu technologii, cyfryzacja i internacjonalizacja). Zakładamy dodatkowo, że wsparcie w dziedzinach, takich jak GOZ, robotyzacja i cyfryzacja, technologie i innowacje środowiskowe, będzie mogło być realizowane w ramach interwencji opartej na środkach Krajowego Programu Odbudowy (KPO), przy czym wobec wydzielonego komponentu KPO dotyczącego „transformacji cyfrowej”, niniejszy instrument będzie komplementarny.

Interwencja w zakresie transformacji przedsiębiorstw będzie częściowo realizowana w ramach przedsięwzięcia strategicznego pn. „Invest in Pomerania 2030”, w którym przewidziano komponent, dotyczący wsparcia realizacji projektów budowy i rozbudowy infrastruktury produkcyjnej i logistycznej (w tym nabywania nowych linii produkcyjnych, technologii, certyfikatów, itp.) na potrzeby sektora OZE.

6.2.2. Działanie 1.2.2 „Pomorski system usług specjalistycznych dla MŚP”

Zakres wsparcia wg RPS

Wspomaganie procesu transformacji przedsiębiorstw przez profesjonalne i specjalistyczne usługi dostosowane do ich potrzeb – wsparcie powiązane z instrumentami planowanymi w ramach Działania 1.2.1 Transformacja przedsiębiorstw.

Działanie 1.2.2. obejmuje kilka dziedzin wsparcia. Interwencje te ukierunkowane są na potrzeby pomorskiego sektora przedsiębiorstw. Są to:

⁸⁹ Łączna wartość obu wskazanych tu preferencji: mniejsza niż 50%.

- analiza potrzeb przedsiębiorstw w celu zapewnienia wysokiej skuteczności wsparcia informacyjno-specjalistycznego dla MŚP oraz badanie kondycji MŚP, umożliwiające lepszą identyfikację potrzeb w zakresie wspierania tego sektora,
- wspieranie instytucji otoczenia biznesu (IOB⁹⁰) w województwie pomorskim – docelowo, ukształtowanie jednostek wyposażonych w odpowiedni potencjał, zapewniający dostępność profesjonalnych usług doradczych dla sektora przedsiębiorstw oraz wykorzystujących sprawdzone narzędzi doradcze. Planowane wsparcie ma objąć przedsięwzięcia podnoszące poziom kompetencji IOB, jako podmiotów dysponujących ofertą w zakresie specjalistycznych usług doradczych (w istocie wspiera ono przedsiębiorstwa w ten sposób, iż na rynku szerzej dostępne są specjalistyczne usługi doradcze). Podniesione kompetencje IOB będą z kolei zwiększać gotowość do świadczenia profesjonalnych usług, szczególnie w zakresie doradztwa związanego z dostosowywaniem firm do wyzwań rynkowych, mega trendów społeczno-ekonomicznych i trendów technologicznych (m.in. w zakresie zielonej gospodarki, GOZ, cyfryzacji, automatyzacji, internacjonalizacji działalności, tworzenia nowych modeli biznesowych),
- rozwój przedsiębiorczości akademickiej, tworzenie i wsparcie istniejących inkubatorów przedsiębiorczości,
- kompleksowa oferta wsparcia dla start-up'ów.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Ukierunkowanie tematyczne Działania 1.2.2 wskazuje na zasadność transferu wsparcia w formie bezzwrotnej.

W przypadku IOB, z uwagi na potrzeby tej sfery, wynikające również z ukierunkowania wsparcia przewidzianego w tym Działaniu, najlepszą formą wsparcia będą instrumenty dotacyjne, umożliwiające podnoszenie kompetencji tych jednostek poprzez szkolenia, pozyskiwanie usług doradczych, podejmowanie współpracy międzyinstytucjonalnej (współpraca z innymi IOB, uczelniami, prywatnym sektorem doradczym) w celu wypracowywania pakietów usług doradczych dostosowanych do potrzeb przedsiębiorstw (we współpracy z firmami, grupami firm). Stoimy na stanowisku, że w takim przypadku na pewno nieadekwatne będą instrumenty finansowe o charakterze dłużnym, a ponadto, wątpliwe jest także, aby efekty te dało się osiągnąć poprzez wdrożenie popytowego modelu wspierania IOB. Model taki dominował w perspektywie 2014-2020 i nie przyniósł oczekiwanych efektów, które polegać miały na ogólnym wzmocnieniu potencjału IOB, podniesieniu zdolności do wypracowania i świadczenia profesjonalnych usług doradczych oraz wzroście trwałości ekonomicznej tych jednostek (najlepiej wskazują na to

⁹⁰ Rozumianych szeroko, jako wszelkie formy organizacyjno-funkcjonalne dostarczające wsparcia przedsiębiorcą (nie ograniczone do podmiotów nie działających dla zysku" (np. obejmuje prywatne, komercyjne podmioty doradcze).

doświadczenia ogólnokrajowych interwencji w tym zakresie – przede wszystkim Poddziałania 3.2.1 POIR – w ocenie tego instrumentu m.in. za zasadne uznano rozważenie zmiany systemu wspierania specjalistycznych usług proinnowacyjnych, tj. powrót do bezpośredniego wsparcia wybranych ośrodków innowacyjności⁹¹. Istotnym elementem organizacji wsparcia w zakresie usług proinnowacyjnych powinna być akredytacja podmiotów oferujących takie usługi – w tym przypadku na szczeblu regionalnym. Pozwoli ona na wyselekcjonowanie jednostek posiadających już pewien potencjał do świadczenia określonych usług, a następnie kierowanie do nich interwencji w formie bezzwrotnej (czynnikiem przeciwdziałającym ryzyku pojawiania się zachowań oportunistycznych oraz „żerowania” na wsparciu powinny być wymogi, dotyczące asygnowania odpowiedniej skali udziału własnego w finansowaniu / pozyskiwaniu wsparcia służącego rozwojowi kompetencji i potencjału takich jednostek).

Jako powiązane uznać można działania mające na celu wspieranie przedsiębiorczości akademickiej i inkubatorów przedsiębiorczości oraz uruchomienie szerokiej oferty wspierania start-up'ów⁹². W przypadku tych interwencji, w celu zapewnienia ich wysokiej efektywności, również wskazane jest stosowanie wsparcia w formie bezzwrotnej. Pierwsza z tych dziedzin, generalnie wiąże się z uruchamianiem działań w ramach struktur uczelni – zatem nie będą to przedsięwzięcia generujące dochód. Podobnie należy rozpatrywać wspieranie przedsięwzięć start-upowych. Zastosowanie instrumentu finansowego na najwcześniejszym etapie rozwoju będzie mało efektywne i dlatego właściwszym jest zaoferowanie wsparcia rozwojowego w formie instrumentów bezzwrotnych (tj. w zakresie tzw. smart money oraz wsparcia na etapie pre / akceleracyjnym – dotacja załączkowa). Konkluzja ta znajduje potwierdzenie w badaniach, w których wskazano, że interwencja na etapie najwcześniejszych / inicjalnych faz rozwojowych powinna być budowana wyłącznie w oparciu o schematy dotacyjne (a nie kapitałowe, a tym bardziej dłużne instrumenty zwrotne) w formie programów budowania gotowości inwestycyjnej. Decyduje o tym, oceniana jako niska, efektywność rozwiązań opartych na instrumentach zwrotnych, wynikająca z wysokich kosztów oraz złożonego procesu organizacji i prowadzenia instrumentu⁹³.

Z kolei, jeśli chodzi o środowisko inkubatorów przedsiębiorczości, to są to jednostki o bardzo ograniczonej zdolności do generowania przychodów, które uzasadniałyby korzystanie z instrumentów finansowych w celu rozwoju / wsparcia tego typu jednostek. Główne słabe

⁹¹ Doświadczenia te są oczywiście zróżnicowane, jednak biorąc pod uwagę ich ogólną masę, przeważają poglądy, iż system popytowy nie doprowadził do jakościowej zmiany sektora dostawców tego typu usług. Wspomnieliśmy już o tym w ramach analizy zasadności stosowania instrumentów finansowych, jako formy transferu wsparcia klastrów. W przypadku instytucji koncentrujących swą ofertę na wspieraniu innowacyjności przedsiębiorstw, odwołać się można do konkluzji opisanych w raporcie, obrazującym wyniki „Ewaluacji pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020. Raport końcowy” (2020). Warszawa: PARP, s. 144-152 (Poddziałanie 2.3.1 POIR pn. Proinnowacyjne usługi dla przedsiębiorstw.

⁹² Tj. przedsiębiorstw technologicznych, oferujących skalowalne modele biznesowe, oparte na wdrażaniu wyników działalności B+R+I prowadzonej (m.in.) w jednostkach naukowo-badawczych.

⁹³ „Analiza ex ante możliwości realizacji projektów w obszarze innowacyjności ...”, op. cit, s. 91-92.

strony tych instytucji związane są z zasobami: finansowymi (z uwagi na brak stabilnych źródeł finansowania ich działalności) oraz ludzkimi (brak wysokiej klasy specjalistów – własnych kadr – wspomagających przedsiębiorstwa ulokowane w inkubatorze)⁹⁴.

Proponowane formy wsparcia

Transfer wsparcia w ramach interwencji objętych niniejszym Działaniem powinien przybierać formy bezzwrotne. Z uwagi na specyfikę podmiotów interwencji oraz ich – co do zasady – słabą zdolność ekonomiczną, w tym bazę aktywów, stosowanie instrumentów finansowych nie jest adekwatne. Należy przy tym pamiętać, że wsparcie dla instytucji otoczenia biznesu w formie bezzwrotnej przewidziane jest na szczeblu krajowym (FENG, Cel szczegółowy (iv) Priorytet 2), przy czym dotyczy ono instytucji akredytowanych na poziomie centralnym, a także start-up'ów (wsparcie akceleracyjne i post-akceleracyjne) – Cel szczegółowy (iii), Priorytet 2.

Formy wsparcia bezzwrotnego przewiduje także przedsięwzięcie strategiczne RPS pn. „Pomorski System Usług Informacyjnych i Doradczych”, obejmujące m.in. oferowanie wsparcia bezzwrotnego na zakup specjalistycznych usług doradczych wspierających rozwój pomorskich MŚP⁹⁵.

6.2.3. Działanie 1.3.1 „Kompleksowa oferta wsparcia inwestorów”

Zakres wsparcia wg RPS

Działanie przewiduje interwencję mającą na celu wzrost konkurencyjności gospodarki regionu poprzez udostępnienie kompleksowej oferty wsparcia dla nowych i obecnych w regionie inwestorów.

Jednym z obszarów interwencji jest wspieranie inwestycji MŚP w infrastrukturę przemysłową i logistyczną. Wsparcie tego rodzaju ma służyć przyciąganiu inwestorów, a poprzez to promowanie województwa jako atrakcyjnego miejsca do inwestowania i rozwoju biznesu, w szczególności lokowania w województwie przedsięwzięć w sferze przemysłu i działalności logistycznej.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Charakter większości szczegółowych interwencji przewidzianych w ramach niniejszego Działania wskazuje na adekwatność stosowania bezzwrotnych form wsparcia. Przykładowo, formy bezzwrotne powinny dotyczyć: (1) promocji inwestycyjnej regionu kierowanej

⁹⁴ „Gotowość Ośrodków Innowacji do wspierania inteligentnej specjalizacji gospodarki” (2021). Warszawa: PARP, s. 55-57.

⁹⁵ Inne elementy programu strategicznego to stworzenie regionalnej sieci punktów informacyjnych świadczących kompleksowe usługi informacyjne dla MŚP w formule one-stop-shop, wykorzystywanie i rozwijanie narzędzi i rozwiązań wypracowanych / przetestowanych w ramach projektu „SPEKTRUM. Pomorski System Usług Doradczych”, okresowe badania kondycji sektora przedsiębiorstw, usługi w zakresie diagnozowania potrzeb doradczych. W sumie, przedsięwzięcie strategiczne pokrywa swym zakresem większość interwencji przewidzianych w tym Działaniu.

do potencjalnych inwestorów spoza regionu, jak i inwestorów rodzimych (już obecnych w regionie), (2) inicjowanie wydarzeń i działań promujących atrakcyjność inwestycyjną regionu (np. organizacja imprez / wydarzeń o charakterze gospodarczym, koordynowanie wizyt z partnerami zagranicznymi zainteresowanymi współpracą z partnerami z regionu, inwentaryzacja i promocja terenów inwestycyjnych), (3) subsydiowanie zatrudnienia oraz uruchomienia programu stypendialnego związanego z relokacją pracowników, (4) tworzenie nowych narzędzi przyciągania inwestycji (np. ułatwianie dostępu do finansowania zwrotnego i bezzwrotnego), (5) uruchamianie programów edukacyjnych dostosowanych do potrzeb inwestorów. Wszystkie te działania prowadzić będą, z jednej strony, do podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej, z drugiej zaś, kształtować będą markę „regionu” przyjaznego inwestorom. Mają one charakter „parasolowy” tzn. ich oddziaływanie dotyczyć będzie wszelkich inwestorów. Jako takie, działania te leżą w sferze realizacji polityki rozwoju województwa, w tym – w odniesieniu do sfery gospodarczej – tworzenia sprzyjających warunków dla rozwoju gospodarczego i kreowania rynku pracy.

Działanie wskazuje również na interwencje mające na celu wspieranie sektora MŚP w zakresie realizacji inwestycji w infrastrukturę przemysłową i logistyczną. Infrastruktura tego rodzaju wiąże się wprost z działalnością gospodarczą – może być tworzona przez przedsiębiorców bezpośrednio dla celów prowadzonej działalności gospodarczej, rozwijana jako przedmiot dalszej komercjalizacji, w tym w formie stref aktywności gospodarczej tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. W każdym przypadku oznacza to, że infrastruktura tego rodzaju umożliwiać będzie rozwój działalności gospodarczej, a zatem posłuży do generowania dochodów bezpośrednio na poziomie konkretnego inwestora. Ukierunkowane na zysk tego rodzaju inwestycji, teoretycznie formuje pole do stosowania instrumentów finansowych, zaopatrujących w kapitał inwestycyjny.

Wsparcie w tym zakresie może być organizowane zarówno przy wykorzystaniu rozwiązań prowadzących do wzrostu dostępności terenów inwestycyjnych (dla przyszłych inwestorów) pod inwestycje przemysłowe i związane z branżą logistyczną (np. poprzez terytorialne formy interwencji w postaci tworzonych stref aktywności gospodarczej) lub też poprzez wspieranie działań inwestycyjnych w tych dziedzinach, podejmowanych bezpośrednio przez przedsiębiorców (inwestorów).

Z drugiej strony, należy dostrzec, że narastające ryzyka wpływające na działalność gospodarczą, w tym niestabilność przepisów, dynamiczne zmiany rynkowe o trudnych do przewidzenia kierunkach i skutkach, mogą zniechęcać / ograniczać zainteresowanie inwestycjami (de facto, z takim właśnie stanem mamy do czynienia w ostatnich latach). Dodatkowo, negatywny wpływ wywiera tu także pandemia COVID-19. Dla procesów inwestycyjnych istotne znaczenia ma również ogólny „klimat” inwestycyjny, często oceniany przez pryzmat warunków lokalnych (całego otoczenia inwestycji). Nie bez znaczenia jest także ukierunkowanie odnośnych działań w ramach KPO, w którym przewiduje się szeroki zakres działań wspierających, dotyczących terenów inwestycyjnych (w komponencie

dotacyjnym), co może kolidować z zastosowaniem ewentualnego instrumentu finansowego na poziomie regionalnym.

Dostrzegając fakt, że inwestycje stanowią od dawna słaby komponent wzrostu gospodarczego, zasadne jest podejmowanie działań o szczególnie silnym ładunku preferencji, co oczywiście nie przemawia za stosowaniem „czystych” instrumentów finansowych.

Proponowane formy wsparcia

Ostatecznie nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych w tej sferze, na rzecz utrzymania podejścia dotacyjnego (stosowanego dotąd). Wydaje się, że takie rozwiązania – szczególnie w perspektywie średniookresowej (także w konsekwencji oddziaływania pandemii) – będą najskuteczniej promować nowe inwestycje w sferach, których dotyczy niniejsze Działanie RPS. Poza tym, wsparcie w tej formie stanowić będzie istotną część podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej regionu, co oczywiście dobrze współgra z celami Priorytetu 1.3 RPS „Regionalna marka gospodarcza”. Zakres tego poddziałania mieści się w zaplanowanym przedsięwzięciu strategicznym „Invest in Pomerania 2030”, w którym to (w związku z finansowaniem terenów inwestycyjnych) przewidziano granty dla firm sektora MŚP na realizację inwestycji w infrastrukturę przemysłową i logistyczną, jak również wsparcie na realizację projektów budowy i rozbudowy infrastruktury produkcyjnej i logistycznej na potrzeby sektora OZE. W RPS mowa jest również o utworzeniu funduszu inwestycyjnego, nakierowanego na przygotowanie i komercjalizację terenów inwestycyjnych, obejmujących również obszary zdegradowane. Rozwiązanie to wydaje się interesujące dla aktywizacji jednostek samorządu terytorialnego, zainteresowanych tworzeniem lokalnych stref inwestycyjnych (np. poprzez tworzenie spółek celowych rozwijających tereny inwestycyjne, z jednej strony w oparciu o kapitał funduszu, a z drugiej nieruchomości gruntowe wnoszone przez jednostki samorządu terytorialnego).

Opcjonalnie wobec wsparcia dotacyjnego, można rozważyć zastosowanie instrumentu finansowego z silnym komponentem umorzeniowym (sięgającym połowy kapitału pożyczki). Komponent umorzeniowy musiałby być jednak uzależniony od wywołania przez inwestycję szczególnych efektów, sam zaś instrument powinien mieć charakter długookresowy (zyskiwałby zainteresowanie inwestorów nie dysponujących znaczącą zdolnością do samodzielnego sfinansowania inwestycji z uwagi na niezbędny wkład własny – problem ten może występować w przypadku wsparcia dotacyjnego).

- **(instrument opcjonalny) Pożyczka z umorzeniem na zakup i dostosowanie nieruchomości do działalności przemysłowej i logistycznej, skonfigurowana jako instrument mieszany – pożyczka o preferencyjnym oprocentowaniu z długim okresem zapadalności (co najmniej 10 lat) oraz elementem umorzeniowym (maksymalnie poniżej granicy 50% kapitału). Pożyczka na cele własne wnioskującego (inwestycja na potrzeby własne).**

Instrumenty finansowe proponowane dla tego Działania są komplementarne wobec innych interwencji, w których formy wsparcia w postaci finansowanie infrastruktury dla potrzeb sektora przemysłowego i branży logistycznej nie występują (brak tego typu wsparcia w programie krajowym FENG). Natomiast, w przypadku KPO przewidziano działania wspierające, dotyczące przygotowania terenów inwestycyjnych, argumentując, że interwencja w tym zakresie tworzy szansę na podniesienie atrakcyjności gospodarczej regionów, przekładając się na nowe inwestycje i rozwój gospodarczy. Zakłada się premiowanie inwestycji w miastach średnich, tracących funkcje gospodarcze i społeczne oraz w regionach, w których występuje wysokie bezrobocie. Finansowane skoncentrowane na przedsięwzięciach podnoszących konkurencyjność i innowacyjność gospodarki regionu.

6.2.4. Działanie 1.3.2 „Wsparcie eksportu”

Zakres wsparcia wg RPS

Interwencja ukierunkowana na wzmocnienie powiązań międzynarodowych gospodarki regionalnej, tj. (w odniesieniu do sfery gospodarczej) wyrażająca się wzrostem udziału pomorskich przedsiębiorstw w europejskich i globalnych łańcuchach wartości. W związku z tym, przewiduje się interwencję mającą na celu wzrost aktywności eksportowej przedsiębiorstw, w szczególności w zakresie produktów (wytworów i usług) o wyższym poziomie zaawansowania technologicznego

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Działanie 1.3.2 przewiduje zróżnicowane tematycznie wsparcie, skoncentrowane na celu, jakim jest internacjonalizacja pomorskich przedsiębiorstw, w szczególności poprzez ich włączenie w międzynarodowe łańcuchy wartości. Pewne z tych działań mają charakter ogólny tj. dotyczą różnych sfer wspomagających podejmowanie / rozwijanie działalności eksportowej. Przykładowo, można tu wskazać na uwypuklone w tym Działaniu finansowanie badań i analiz rynkowych ułatwiających „poruszanie” się na rynkach zagranicznych, szczególnie w przypadku inicjowania sprzedaży eksportowej na nowe rynki, w tym rynki specyficzne (pozaeuropejskie, odmienne kulturowe, o znacznym poziomie regulacji), a także wsparcie dla pomorskich instytucji otoczenia biznesu organizujących wydarzenia i imprezy proeksportowe. Z uwagi na systemowy charakter tego typu interwencji, adekwatne są tu bezzwrotne formy wsparcia, kierowane do podmiotów działających w sferze promocji i marketingu eksportowego.

Inne interwencje, dla których adekwatne są bezzwrotne formy wsparcia to np. finansowanie działań umożliwiających zwiększenie udziału przedsiębiorstw, grup branżowych i międzybranżowych w rynkach zagranicznych (dofinansowanie wizyt studyjnych, misji gospodarczych, udziału w imprezach targowo-wystawienniczych, procesów tworzenia wspólnej oferty eksportowej), czy też wsparcie doradcze i szkoleniowe w zakresie rozwoju kompetencji w zakresie internacjonalizacji.

W sferze interwencji niniejszego Działania można natomiast rozważyć stosowanie instrumentów finansowych stymulujących podejmowanie działalności eksportowej

w oparciu o inwestycje dokonywane w przedsiębiorstwach, prowadzące do modyfikowania oferty produktowej pod kątem rynków zagranicznych (szczególnie rynków specyficznych – przede wszystkim pozaeuropejskich), jak również, finansowanie zapewniające wdrożenie nowych form ekspozycji produktów oraz modeli sprzedażowych (chodzi tu formy oparte na sprzedaży internetowej, w tym projektowane i wdrażane (a także promowane) przy zastosowaniu najnowszych technologii prezentacyjnych, opartych na rozwiązaniach w zakresie wirtualnej i rozszerzonej rzeczywistości. Interwencja w tym zakresie ma zapewnić wzrost sprzedaży eksportowej za pośrednictwem kanału internetowego.

Proponowane formy wsparcia

Interwencje w sferach nadających się do wspierania w formie zwrotnej, stanowią:

- **Podejmowanie lub intensyfikacja działalności eksportowej**, a w tym celu realizacji inwestycji umożliwiających eksport produktów (podnoszenie zdolności w rozumieniu wolumenu ilościowego / jakościowego produktów, dostosowanych pod względem technicznym do wymogów rynków docelowych, udział w zagranicznych imprezach wystawienniczych / targowych) – ta sfera znajduje odzwierciedlenie w instrumencie mieszanym, wskazanym w Działaniu 1.2.1 Transformacja przedsiębiorstw – instrument ogólny, oraz
- **Wdrażanie nowych form promocji i sprzedaży, w tym sprzedaży realizowanej on-line, opartych na cyfryzacji procesów oraz wdrażaniu rozwiązań opartych na wirtualnej i rozszerzonej rzeczywistości, umożliwiających uruchamianie nowych kanałów sprzedaży eksportowej** – tę sferę interwencji obejmuje instrument mieszany, również uwzględniony w Działaniu 1.2.1, dotyczący finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie dziedzin preferowanych (instrument dedykowany, w przypadku eksportu, dotyczący rozwijania nowych form i kanałów sprzedaży eksportowej).

Na szczeblu krajowym (FENG) – cel szczegółowy (iii), Priorytet 2 – przewidywane jest wsparcie m.in. w formie instrumentów kapitałowych i gwarancyjnych; obecne są tu także formy dotacyjne i mieszane – przy czym, tematycznie rzecz biorąc, część interwencji ukierunkowana jest na internacjonalizację przedsiębiorstw (brak jest wyraźnego przyporządkowania form finansowania internacjonalizacji – zapewne w grę wchodzić mogą instrumenty gwarancyjne i mieszane). Formy interwencji przewidziane dla niniejszego działania nie kolidują z interwencją planowaną w KPO.

Inne istotne działania, szczególnie dotyczące nawiązywania kontaktów na pozaeuropejskich rynkach eksportowych (targi, imprezy wystawiennicze, misje gospodarcze, sieciowanie), wspierania wydarzeń promujących / stymulujących współpracę eksportową, jak również obejmujące monitorowanie sytuacji na rynkach zagranicznych (analizy rynków), w tym w zakresie regulacyjnym, a także działania informacyjne – np. dotyczące specyfiki społeczno-kulturowej rynków, powinny być wspomagane z wykorzystaniem instrumentów bezzwrotnych. Interwencje w tych sferach zapewnia planowana kontynuacja przedsięwzięcia

strategicznego „Pomorski Broker Eksportowy”, które obejmuje wszystkie wskazane powyżej elementy, np. wspieranie aktywności eksportowej przedsiębiorstw oraz działań ukierunkowanych na zwiększenie udziału przedsiębiorstw w rynkach zagranicznych (także grup branżowych i międzybranżowych; wizyty studyjne, misje gospodarcze, międzynarodowe imprezy targowo-wystawiennicze, wspólne oferty produktowe).

6.2.5. Działanie 1.3.3 „Konkurencyjne uczelnie”

Zakres wsparcia wg RPS

Interwencja, której celem jest wzrost konkurencyjności uczelni pomorskich oraz ich umiędzynarodowienia.

Działania szczegółowe, obejmujące wzmocnienie współpracy między uczelniami, w tym w zakresie internacjonalizacji, rozwój współpracy między uczelniami i szkołami oraz pomiędzy uczelniami i przedsiębiorstwami, promocja uczelni pomorskich, upowszechnianie nowoczesnych form nauczania, cyfryzacja i rozwój platform e-learningowych oraz Centrów Transferu Technologii na uczelniach, wymiana dobrych praktyk w zakresie umiędzynarodawiania, rozwijanie sieci współpracy i kojarzenie partnerów z otoczenia akademickiego z Pomorza i zagranicy. Działania te sprzyjać będą przyciąganiu, zatrzymywaniu i rozwijaniu talentów, znajdujących w województwie pomorskim atrakcyjne miejsce do życia i pracy.

Pośrednio, działania wspierające uczelnie przyczyniać się będą do wzrostu ich potencjału i zdolności do transferu wiedzy oraz wzrostu atrakcyjności ich oferty dla przedsiębiorców podejmujących lub rozwijających aktywność badawczo-rozwojową (większy potencjał i zdolność do współpracy z sektorem przedsiębiorstw; uczelnie jako element kompleksowego systemu ułatwiającego rozwój innowacyjnych MŚP w regionie).

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

W Działaniu tym mieszczą się przedsięwzięcia natury niekomercyjnej – nie generujące przychodów. Ponadto, są one skierowane do podmiotów niekomercyjnych, głównie o charakterze publicznym (uczelnie publiczne). Z kolei sektor niepublicznych uczelni wyższych jest bardzo ograniczony podmiotowo. Specyfika sektora uczelni i w zdecydowanej mierze ich niekomercyjny charakter wykluczają zasadność stosowania instrumentów finansowych jako form transferu wsparcia.

Proponowane formy wsparcia

Specyfika interwencji i jej ukierunkowanie podmiotowe decydują, iż nie jest tu właściwy transfer wsparcia w postaci instrumentów finansowych. W przypadku działań mających na celu rozwój uczelni w regionie, najbardziej adekwatnym instrumentem wsparcia będą dotacje. W celu zapewnienia jakości i efektywności wsparcia w tej formie właściwe będzie ustalenie odpowiednich współczynników wkładu własnego. Warto jednocześnie dodać, że w KPO przewidziano sferę wsparcia, dotyczącą wzmocnienia mechanizmów współpracy pomiędzy sektorem nauki i przemysłem oraz wspieranie inwestycji w rozbudowę potencjału

badawczego. Nie wydaje się jednak, aby wsparcie w tym zakresie na poziomie regionalnym nie było zasadne – decydujące znaczenie ma tu duża skala potrzeb.

6.2.6. Działanie 1.3.4 „Promocja gospodarcza regionu”

Zakres wsparcia wg RPS

Interwencja, której celem jest wzmocnienie marki gospodarczej regionu, zapewniająca wypromowanie i wzmocnienie marek pomorskich przedsiębiorstw i ich produktów, a poprzez to przyczyniająca się do wzrostu eksportu, szczególnie w zakresie produktów (wyrobów i usług) o wyższym poziomie zaawansowania technologicznego. Interwencja obejmująca szereg działań szczegółowych, wspierających (m.in.) rozwój współpracy z markami biznesowymi budzącymi skojarzenie z regionem, promowanie regionu jako atrakcyjnego miejsca do życia i pracy, w tym wspomagające rozwiązania cyfrowe, przyciąganie talentów, promowanie przedsiębiorczości akademickiej i pomorskiego szkolnictwa wyższego, budowa marki przemysłu spotkań biznesowych, udział w imprezach targowych i wystawienniczych, wspieranie proinnowacyjnych i proekologicznych sektorów gospodarki regionalnej (np. w ramach ISP, przemysły kreatywne, żywność ekologiczna).

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Co do zasady, interwencje przewidziane w tym Działaniu nie mają charakteru przedsięwzięć komercyjnych. Nie służą generowaniu przychodów, ale koncentrują się na ogólnej promocji gospodarczej regionu, odwołującej się do jego specyficznych cech i aktywów. Działania te mają zatem charakter interwencji kontekstowej, generalnie podnoszącej atrakcyjność społeczno-gospodarczą województwa.

Proponowane formy wsparcia

Z uwagi na opisaną powyżej specyfikę interwencji, nie jest tu właściwy transfer wsparcia w formie instrumentów finansowych – działania, dotyczące „promocji regionu” powinny być realizowane przy udziale wsparcia bezzwrotnego. Warto dodać, iż może ono częściowo pokrywać się ze wsparciem przewidzianym na szczeblu programu krajowego – FENG, Cel szczegółowy (i), Priorytet 2, w którym to przewidziano działania wspierające skoncentrowane na podnoszeniu zdolności do współpracy, w tym w skali międzynarodowej. Tym niemniej, uwzględnienie interwencji przewidzianej w niniejszym Działaniu jest nadal uzasadnione, przede wszystkim z uwagi na potrzeby w tym zakresie, których na pewno całkowicie nie zaspokoi interwencje centralna.

6.2.7. Działania: 2.1.1 Adaptacyjny system rozwoju zawodowego Pomorzan i 2.1.2 Wysokie kwalifikacje mieszkańców Pomorza

Zakres wsparcia wg RPS

Generalnie, oba działania formują sferę interwencji związaną z promocją i wspieraniem rozwoju zawodowego mieszkańców regionu, w oparciu o uświadomienie znaczenia ciągłego podnoszenia lub nabywania nowych kwalifikacji (uczenie się przez całe życie) w odpowiedzi na zmiany zachodzące w sektorze gospodarczym, kształtowane przez nowe trendy i zmienną

sytuację społeczno-ekonomiczną, w tym obserwowane, jak i prognozowane zmiany dotyczące popytu na kwalifikacje. Nabywanie nowych kwalifikacji przez Pomorzan, odpowiednio do potrzeb zmieniającego się rynku, umożliwi im lepsze zarządzanie własną karierą zawodową. W tym kontekście szczególnie istotna jest popularyzacja kształcenia ustawicznego, przede wszystkim w zakresie Inteligentnych Specjalizacji Pomorza, kluczowych branż gospodarki regionalnej, w tym również związanych z gospodarką morską, a także popularyzacja i wspieranie postaw przedsiębiorczych (w tym wśród cudzoziemców i osób starszych), przejawiających się (m.in.) w podejmowaniu działalności gospodarczej. W ramach tak rozumianej interwencji ważną sferą wsparcia jest również doskonalenie kadr publicznych służb zatrudnienia oraz jakości świadczonych usług w sferze zatrudnienia, jak również wspieranie przedsięwzięć mających na celu zachowanie i odtwarzanie ginących zawodów, a także ułatwienie sukcesji zawodowej.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Możliwość zastosowania instrumentów finansowych w sferze tematycznej analizowanych tu zadań dotyczy w szczególności dwóch dziedzin, tj.:

- **dziedziny, dotyczącej doskonalenia posiadanych lub nabywania nowych kwalifikacji przez mieszkańców Pomorza z uwzględnieniem potrzeb rynku / popytu na kwalifikacje oraz**
- **dziedziny, dotyczącej wzmacniania przedsiębiorczych postaw Pomorzan poprzez zapewnienie łatwiejszego dostępu do źródeł finansowania nowej działalności gospodarczej.**

Jeśli chodzi o pierwszą dziedzinę (doskonalenie lub nabywanie nowych kwalifikacji), to za adekwatne rozwiązanie uznać można uruchomienie instrumentu finansującego takie procesy. Instrument taki **oferowałby preferencyjną pożyczkę (nieoprocentowaną lub o niskim poziomie oprocentowania, o stosunkowo długim okresie zapadalności, np. pięcioletnim - siedmioletnim), której środki byłyby wykorzystywane na opłacenie kosztów doskonalenia / nabycia nowych kwalifikacji przez osoby fizyczne. Ważnym rozwiązaniem posiłkowym byłby wmontowany w produkt pożyczkowy mechanizm zachęty, polegający na możliwości częściowego umorzenia kapitału pożyczki, po spełnieniu określonych warunków** np. uruchomieniu działalności gospodarczej w sferze, dla której niezbędne było pozyskanie nowych kwalifikacji⁹⁶ lub też uzyskanie awansu zawodowego w miejscu pracy w związku z udoskonaleniem lub nabyciem nowych kwalifikacji.

⁹⁶ Interwencja w sferze kształcenia może oczywiście stanowić czynnik pośrednio wzmacniający procesy związane z działalnością gospodarczą, np. w wyniku wykorzystania efektów kształcenia dla celów podjęcia lub rozwinięcia już prowadzonej działalności gospodarczej. Odpowiednie ukształtowanie preferencji instrumentu może wywoływać takie efekty w większym lub mniejszym stopniu.

Zróźnicowanie intensywności umorzeń pozwoliłoby na kierunkowanie popytu na pożyczki, nie wykluczając jednocześnie swobody biorców w wyborze dziedzin kształcenia (byłby to w istocie w pełni popytowy system ukierunkowywania pożyczek). Zatem⁹⁷:

- umorzenie mogłoby sięgać 25% w przypadku wszelkich doskonalonych / nabywanych kwalifikacji lub
- 35% w przypadku doskonalenia / nabywania kwalifikacji związanych z branżami preferowanymi, w tym przypadku mieszczącymi się w katalogu ISP, czy też odpowiadających dziedzinom priorytetowym, obejmującym zielone technologie, cyfryzację (różne dziedziny programowania w sektorze ICT), automatykę i robotyzację, a także branże związane z gospodarką morską i turystyką, ewentualnie także inne specjalistyczne usługi.

Propozycje prezentowanego instrumentu odwołują się do pozytywnych doświadczeń związanych z testowaniem na szczeblu ogólnokrajowym podobnych rozwiązań w minionym okresie programowania wsparcia unijnego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, 2014-2020 (Działanie 4.1 Innowacje społeczne – rozumiane jako projekty testujące rozwiązania prowadzące do zmian w politykach publicznych i upowszechniające nowe instrumenty wsparcia). W roku 2017 i 2018 Instytucja Zarządzająca (wówczas Ministerstwo Rozwoju i Finansów) wyłoniła wykonawców trzech projektów, w których przeprowadzono pilotaż modelu tzw. pomocy zwrotnej, a więc wsparcia transferowanego w formie umarzalnych pożyczek, przeznaczonych na finansowanie kształcenia podejmowanego przez osoby dorosłe⁹⁸. Dwa z tych projektów⁹⁹ miały ukierunkowanie ogólne, tzn. umożliwiały finansowanie wszelkich studiów podyplomowych, kursów i szkoleń dla osób dorosłych (także podejmowanych poza granicami Polski – w krajach Unii Europejskiej), trwających maksymalnie dwa lata. Trzeci, obejmował finansowanie szkoleń i doradztwa w dziedzinie programowania – ten instrument przeznaczony był dla osób nieposiadających wykształcenia i kwalifikacji w dziedzinie programowania, jednak zainteresowanych przekwalifikowaniem w tym kierunku¹⁰⁰. Model operacyjny wszystkich tych instrumentów opierał się na nieoprocentowanych, umarzalnych pożyczkach o wartości oscylującej w granicach od 18 tys. zł do 100 tys. zł (pokrywających 100% kosztów formy kształcenia, a więc nie wymagających wkładu własnego ze strony odbiorcy ostatecznego), o różnych okresach zapadalności i intensywności umorzeń (w dwóch pierwszych projektach umorzenia sięgały maksymalnie 25% kapitału pożyczki, a w trzecim nawet 100%; umorzenia te były stopniowalne, zależnie od spełnienia określonych

⁹⁷ Prezentowane wielkości umorzeń mają charakter hipotetyczny, przy czym, wskazując na nie odwołujemy się do praktyki wdrożeniowej podobnych instrumentów, opisanych dalej.

⁹⁸ Był to model wsparcia z „z mierzalnymi celami”, oparty na założeniu, że w przypadku niezrealizowania oczekiwanych rezultatów następuje zwrot finansowania, a w sytuacji ich określenia części finansowania nie musi być zwracana.

⁹⁹ [Fundusz OPEN](#) (Ogólnopolski Program Edukacji Naukowej) oraz [Inwestuj w rozwój](#).

¹⁰⁰ [Programator](#).

warunków). W każdym z instrumentów wnioskodawca miał swobodę w wyborze formy kształcenia i jego wykonawcy.

Testowanie ww. instrumentów zakończyło się wynikiem pozytywnym. Każdy z nich spotkał się z dużym zainteresowaniem rynku, co spowodowało szybkie zaangażowanie kapitału pożyczkowego we wszystkich tych instrumentach. Taki stan faktyczny stanowi obecnie przykład dobrych praktyk, bezwzględnie godnych naśladowania, także na szczeblu regionalnym.

Odwołując się do praktyki wdrożeniowej Funduszu OPEN, można wskazać na wybrane wyniki ewaluacji wewnętrznej tego instrumentu¹⁰¹. Wykazała ona, że korzystanie z tego instrumentu (w konsekwencji jego wysoka ocena) motywowane było dwoma głównymi parametrami, tj. brakiem oprocentowania i możliwością uzyskania umorzenia (kryteria umorzeń oceniono jako jasne i zrozumiałe). W grupie korzystnie ocenianych innych parametrów odbiorcy pożyczek najczęściej wskazywali na długi okres spłaty pożyczki (do 5 lat) oraz brak dodatkowych (ukrytych) kosztów finansowania. Pożyczkobiorcy wykorzystywali wsparcie przede wszystkim w celu wzmocnienia pozycji na rynku pracy poprzez zdobycie nowych kwalifikacji (cel deklarowany przez około 68% odbiorców pożyczek). Ponadto, część form szkoleniowych podejmowana była w związku z zamiarem uruchomienia własnej działalności gospodarczej (około 5%¹⁰²). Jeśli chodzi o przedmiot form szkoleniowych, na które przeznaczana była pomoc zwrotna, to zdecydowanie dominowały technologie informacyjno-komunikacyjne (75% pożyczek). Średnia wartość pożyczki ukształtowała się na poziomie prawie 12,5 tys. zł, przy czym w portfelu pożyczkowym znalazło się ok. 13% pożyczek o wartości w przedziale powyżej 60 tys. zł. do 100 tys. zł¹⁰³.

Tabela 14. Portfel pożyczkowy Funduszu OPEN na koniec września 2019 r.

Lp.	Przedmiot kształcenia	Udział (liczba)	Udział (wartość)	Średnia wartość pożyczki [zł]
1	Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT)	75%	57%	9 455
2	Szkolenia na uprawnienia lotnicze	8%	26%	42 662
3	Studia MBA	7%	11%	20 729
4	Prawo, marketing, zarządzanie, rachunkowość	3%	1%	5 378
5	Psychologia, pedagogika, rozwój osobisty	3%	2%	6 493
6	Medycyna	1%	2%	15 402
7	Inne	3%	1%	5 895
	Razem	100%	100%	12 497

¹⁰¹ „Koncepcja udzielania pomocy zwrotnej – model na podstawie doświadczeń z realizacji projektu pn. Ogólnopolski Fundusz Edukacji Naukowej – Fundusz OPEN” (2019). Fundusz OPEN – ewaluacja wewnętrzna 2019 r.

¹⁰² Udział ten nie był zatem wysoki, ale pamiętać trzeba, że wsparcie nie było w żaden specjalny sposób ukierunkowane na efekty w sferze podejmowania działalności gospodarczej.

¹⁰³ „Ocena ex ante instrumentów finansowych w obszarze samozatrudnienia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (2020). Warszawa: MFIPR, s. 50.

Lp.	Przedmiot kształcenia	Udział (liczba)	Udział (wartość)	Średnia wartość pożyczki [zł]

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy pożyczek, n=2001 – liczba udzielonych pożyczek. „Koncepcja udzielania pomocy zwrotnej – model na podstawie doświadczeń z realizacji projektu pn. Ogólnopolski Fundusz Edukacji Naukowej – Fundusz OPEN” (2019).

W drugiej dziedzinie interwencji, dotyczącej wzmocnienia przedsiębiorczych postaw Pomorzan poprzez zapewnienie łatwiejszego dostępu do źródeł finansowania nowej działalności gospodarczej, również rozważać można stosowanie instrumentów finansowych. Przy czym, w zakresie Działania 2.1.1 w grę wchodzi dłużne instrumenty finansowe wspierające procesy podejmowania działalności gospodarczej. W tej dziedzinie jednak funkcjonuje istotny program ogólnopolski „Pierwszy biznes – Wsparcie w Starcie” (z perspektywą jego kontynuacji¹⁰⁴ w skali ogólnokrajowej), oferujący preferencyjne pożyczki na uruchamianie działalności gospodarczej i tworzenie stanowisk pracy. Jednocześnie, program ten będzie funkcjonował w sytuacji zakładanej kontynuacji aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, realizowanej przez urzędy pracy (w tym zakresie udostępniające finansowanie bezzwrotne na samozatrudnienie). Perspektywy te pozwalają podjąć decyzję o pozostawieniu finansowania procesów podejmowania działalności gospodarczej instrumentom oferowanym ze szczebla centralnego (zgodnie z projektowaną linią demarkacyjną, instrumenty finansowe przeznaczone na samozatrudnienie mają być domeną wsparcia ze szczebla centralnego). Alternatywnie, w województwie pomorskim rozważać można uruchomienie instrumentu pożyczkowego ze środków zwróconych (mikropożyczka dla osób podejmujących działalność gospodarczą, bez ograniczeń podmiotowych w zakresie statusu przedsiębiorcy – osoby fizycznej; wydaje się, że wskazane byłoby natomiast ukierunkowanie przedmiotowe takich pożyczek na dziedziny ISP, branż preferowanych, branż związanych z gospodarką morską i turystyką).

Proponowane formy wsparcia

W przypadku analizowanych działań, proponowane formy wsparcia w postaci instrumentów finansowych obejmują¹⁰⁵:

- **Pożyczki na kształcenie dla osób fizycznych** – mieszkańców regionu (preferencyjne co do kosztu, z możliwością umorzenia części kapitału), **finansujące formy kształcenia w systemie popytowym** – bez ograniczeń co do przedmiotu kształcenia (dowolny przedmiot i forma kształcenia)

¹⁰⁴ W ewaluacji ex ante instrumentów finansowych w sferze samozatrudnienia zaproponowano kontynuację tego instrumentu w dotychczasowej formule (podobne parametry) z niewielkimi zmianami, polegającymi na tym, że odbiorcy takich pożyczek, będący jednocześnie uprawnionymi do korzystania z dotacji PUP mieliby prawo do umorzenia po dwóch latach kwoty kapitału pożyczki, odpowiadającej wartości dotacji, pod warunkiem utrzymania przez ten czas działalności gospodarczej, „Ocena ex ante instrumentów finansowych w obszarze samozatrudnienia ...”, op. cit. 8.

¹⁰⁵ Podobnie, jak zaznaczane to było wcześniej, proponowane tu instrumenty nie zastępują stosowanych w sferze promocji zatrudnienia, podnoszenia kwalifikacji itp. instrumentów bezzwrotnych. Stanowią one pewne uzupełnienia, a poza tym nawiązują do wypracowanych wcześniej dobrych praktyk („innowacji społecznych”).

- **Pożyczki na kształcenie ukierunkowane dla osób fizycznych** (kształcenie sprofilowane) – mieszkańców regionu (preferencyjne co do kosztu, z możliwością umorzenia części kapitału, przy czym wielkość umorzenia wyższa niż w przypadku ww. pożyczek na kształcenie (nie ukierunkowanych co do przedmiotu kształcenia), z **przedmiotowym zawężeniem, który powinien odpowiadać potrzebom / popytowi na kwalifikacje w branżach preferowanych**, a więc: mieszczących się w katalogu ISP, odpowiadających dziedzinom priorytetowym – zielone technologie, cyfryzacja (różne dziedziny programowania w sektorze ICT), automatyka, robotyzacja, także branże związane z gospodarką morską i turystyką, przemysły kultury i kreatywne, ewentualnie inne specjalistyczne usługi.

Pozostałe potencjalne obszary wsparcia (instrumenty finansowe na działalność gospodarczą / samozatrudnienie i tworzenie nowych miejsc pracy bez sprofilowania branżowego) mogą być pozostawione instrumentom interwencji organizowanym w ramach programów ogólnokrajowych. Z kolei, wsparcie w zakresie finansowania aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych powinno być realizowane przede wszystkim w formach bezzwrotnych w ramach programów wdrażanych przez publiczne służby zatrudnienia.

Instrumenty finansowe (mieszane), związane z podnoszeniem kwalifikacji, stanowić będą szczególną formę wsparcia procesów nabywania kompetencji przez Pomorzan – z uwagi na znaczenie tego rodzaju wsparcia i zapewne duże nim zainteresowanie, uruchomienie takiego instrumentu jest uzasadnione na szczeblu regionalnym, szczególnie w związku z jego ukierunkowaniem przedmiotowym. Jednocześnie, trudno jest wskazać obecnie tego typu rozwiązania, które byłyby konkurencyjne – w grę mogłyby wchodzić analogiczne formy – już przetestowane – organizowane na szczeblu centralnym; przykładowo, w FENG kwestie kwalifikacji uwzględnione są jedynie jako jeden z modułu projektów B+R – może on dotyczyć kadr przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia na realizację takich projektów; ewentualnie uwzględniony w KPO komponent, planowany do realizacji z poziomu centralnego, dotyczący wspierania rozwoju nowoczesnego kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie – jego zakres jest jednak zdecydowanie szerszy, w związku z tym trudno jest oczekiwać, aby objął on tego rodzaju instrumenty). Co do zasady, podobna argumentacja dotyczyć może wspierania procesów podejmowania działalności gospodarczej (w tym przypadku, głównie z uwagi na ukierunkowanie dziedzinowe w związku z potrzebami rozwojowymi regionu – ISP i branże kluczowe dla województwa).

6.2.8. Działanie 2.2.1 „Elastyczne miejsca pracy”

Zakres wsparcia wg RPS

Interwencja zakładająca wspieranie procesów tworzenia wysokiej jakości, atrakcyjnych i przyjaznych miejsc pracy, realizowana poprzez promowanie zmian w zakresie zarządzania i organizacji pracy w przedsiębiorstwach, zapewniających synergiczne cele przedsiębiorstwa oraz bezpieczeństwa pracy i satysfakcji z jej wykonywania, a dzięki temu podnosząca

odporności przedsiębiorstw na zmiany zachodzące na rynku pracy i w szerszym otoczeniu przedsiębiorstwa.

Dodatkowo, wspieranie dostępności i jakości oferty zorganizowanych form opieki nad dziećmi do lat 3, kształtowanie umiejętności zarządzania zespołem zróżnicowanym pokoleniowo i kulturowo oraz promowanie przyjaznej kultury i środowiska pracy.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Upowszechnienie nowych rozwiązań w zakresie organizacji pracy, dostosowanych do występujących trendów rozwojowych i wyzwań cywilizacyjnych (łatwo adaptowalnych do zmieniających się warunków, a więc również podnoszących odporność przedsiębiorstw na tego typu zmiany), można powiązać z tworzeniem nowych miejsc pracy, atrakcyjnych z uwagi na możliwość równoważenia obowiązków pracowniczych i życia prywatnego pracowników, jak i tworzenia przyjaznego środowiska pracy, w tym w szczególności wdrażania rozwiązań sprzyjających angażowaniu kadr zróżnicowanych pokoleniowo i kulturowo.

Tworzenie nowych miejsc pracy powinno znajdować uzasadnienie ekonomiczne, a zatem przedsięwzięcia w tym zakresie podejmowane w sferze biznesu będą co do zasady mieć charakter dochodowy. Ponadto, wydaje się, że interwencja w tym zakresie powinna być skoncentrowana na dziedzinach priorytetowych dla gospodarki województwa, dzięki czemu wsparcie skoncentrowane zostanie na dziedzinach istotnych z punktu widzenia długookresowego rozwoju gospodarki regionalnej.

Proponowane formy wsparcia

W przedmiotowym obszarze interwencji możliwe jest wykorzystanie instrumentów mieszanych, promujących tworzenie nowych miejsc pracy. Instrument taki, ukierunkowujący procesy tworzenia nowych miejsc pracy na dziedziny priorytetowe został uwzględniony w Działaniu 1.2.1 Transformacja przedsiębiorstw.

6.2.9. Działanie 2.2.2 „Region przyjazny do pracy”

Zakres wsparcia wg RPS

Działania uzupełniające, związane z kształtowaniem wysokiej jakości, łatwo dostępnego rynku pracy, w tym dla cudzoziemców. Promowanie rozwiązań zapewniających łatwy powrót na rynek pracy oraz ułatwiających łączenie obowiązków zawodowych z prywatnymi, poprzez rozwój rozwiązań w zakresie opieki nad osobami starszymi (zależnymi) oraz najmłodszymi dziećmi. Wdrożenie rozwiązań systemowych umożliwiających / ułatwiających zatrudnienie imigrantów, wspierających ich integrację zawodową i społeczną i stanowiących zachętę do osiedlenia się na Pomorzu.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Zawarte w niniejszej interwencji działania nie nadają się do finansowania w formie instrumentów finansowych, bowiem korzystne skutki realizowanej interwencji nie mają

charakteru wymiernego. Będą one ujawniać się jako elementy uzupełniające wysokiej jakości regionalny rynek przy, szczególnie po stronie rozmaitych kategorii pracobiorców (skutki te będą pośrednio, pozytywnie wpływać na warunki funkcjonowania sfery przedsiębiorstw – w określonym zakresie będą mogły przyczyniać się do redukcji luk kompetencyjnych występujących w ramach dostępnych obecnie regionalnych zasobów pracobiorców (przyciąganie siły roboczej o określonych kwalifikacjach – z uwagi na większą dostępność rynku pracy).

Proponowane formy wsparcia

Przedmiot interwencji oraz jego specyfika (tworzenie warunków do ukształtowania się wysokiej jakości, łatwo dostępnego rynku pracy) nie nadają się do finansowania w formie instrumentów finansowych. Działania wspierające realizujące cele interwencji powinny być finansowane przy wykorzystaniu finansowania bezzwrotnego.

6.2.10. Działanie 2.3.1 „Kompedium wiedzy o gospodarce i rynku pracy Pomorza”

Zakres wsparcia wg RPS

Dostęp do wiedzy i informacji o gospodarce, rynku pracy i sektorze turystyki w województwie pomorskim, zapewniony dzięki uruchomieniu regionalnego systemu monitoringu zjawisk i trendów społeczno-ekonomicznych, a na tej podstawie, analizowanie i diagnozowanie sytuacji w regionie i jego subregionach, w tym identyfikacja branż kluczowych oraz kompetencji istotnych dla rozwoju regionu. Na podstawie wyników działań monitorujących, tworzenie scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego regionu na potrzeby trafnego ukierunkowania regionalnej polityki społeczno-gospodarczej. System monitorowania sytuacji w regionie oparty na zastosowaniu technologii cyfrowych. Przy wykorzystaniu technologii cyfrowych uruchomienie ogólnodostępnej platformy gromadzącej i prezentującej dane i analizy tematyczne. Wsparcie funkcjonowania platformy.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Interwencja w ramach Działania ma charakter wybitnie systemowy – służy uruchomieniu mechanizmu i narzędzi gromadzenia danych społeczno-ekonomicznych dla celów kształtowania regionalnej polityki publicznej. Działania w tej sferze mają charakter niekomercyjny.

Proponowane formy wsparcia

Z uwagi na przedmiot interwencji oraz jego ukierunkowanie na potrzeby realizacji funkcji publicznych w zakresie prognozowania sytuacji w województwie oraz regionalnego planowania rozwoju społeczno-gospodarczego, sprawowanych przez samorząd województwa i jego organy wykonawcze, sprawia, że nie jest zasadne finansowanie tej

interwencji w formie instrumentów zwrotnych¹⁰⁶. W tym przypadku, działania wspierające realizujące cele interwencji powinny być finansowane w ramach zasobów własnych województwa (wdrażane przez właściwe jego agendy w ramach środków z budżetu województwa), jak również przy wykorzystaniu finansowania bezzwrotnego. Zakres zadaniowy tego Działania jest komplementarny z innymi tego typu działaniami, które będą realizowane centralnie (skupia się na regionie – jest dedykowany potrzebom kształtowania regionalnej polityki rozwoju).

6.2.11. Działanie 3.1.1 „Systemowe wsparcie infrastruktury [turystycznej]”

Zakres wsparcia wg RPS

Rozwój najwyższej jakości, zróżnicowanej i interesującej oferty turystycznej wymaga kontynuacji dotychczasowych, jak i podejmowania nowych inwestycji w sferze infrastruktury turystycznej w regionie, odpowiadających potrzebom rynku, w tym trendom w zakresie turystyki i spędzania wolnego czasu. Zgodnie z tym założeniem zaprojektowana została odnośna interwencja, skierowana na poprawę stanu infrastruktury turystycznej, mająca na celu wzrost jej jakości z jednoczesnym zwiększeniem dostępności dla rozmaitych grup odbiorców (mieszkańców, turystów i inwestorów). Generalnym skutkiem zmian wywołanych wdrożeniem niniejszego Działania będzie wzrost atrakcyjności turystycznej regionu. W ramach innych działań, zmodernizowana i rozwinięta infrastruktura turystyczna stanowić będzie jeden z elementów promocji marki turystycznej Pomorza.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

zagospodarowanie tras, szlaków turystycznych i ogólnodostępnych przestrzeni miast o potencjale turystycznym, a także turystycznych terenów pozamiejskich,, (2) budowę Subregionalnej Trasy Rowerowej i rozwój lokalnych tras rowerowych zwiększających dostępność atrakcji turystycznych regionu, (3) wsparcie inwestycyjne w zakresie modernizacji i rozwoju infrastruktury turystyki wodnej (małe porty i przystanie morskie) oraz zapewnienie bezpieczeństwa na kąpieliskach, (4) rozwój szlaków konnych, (5) ochrona zasobów środowiskowych przed negatywnym wpływem ruchu turystycznego, (6) wsparcie inwestycyjne w zakresie kierowania ruchem turystycznym i inwestycje w małą architekturę turystyczną.

Charakter działań szczegółowych (przedmiot interwencji) oraz specyfika zasobów i przestrzeni, których dotyczyć będą inwestycje, uzasadnia zastosowanie bezzwrotnych form finansowania. Inwestycje te nie generują bezpośrednio przychodów – mają one w zdecydowanej mierze charakter inwestycji publicznych, które uzasadnia ekonomiczno-społeczna potrzeba rozwijania ogólnodostępnej infrastruktury turystycznej. Zasób ten decydować będzie o atrakcyjności turystycznej regionu, stwarzając potencjał do rozwoju

¹⁰⁶ Takiemu rozstrzygnięciu dano dość jasny wyraz w RPS, stwierdzając, że w ramach Działania planowane jest udzielanie wsparcia przede wszystkim w oparciu o dotacje (RPS w zakresie gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej i czasu wolnego, s. 66).

prywatnych usługodawców sektora turystycznego. Zapewnienie warunków dostępu do najwyższej jakości infrastruktury turystycznej przyczyni się do wzrostu popytu na usługi turystyczne, da także możliwość tworzenia nowych produktów turystycznych przez sferę prywatną (np. produktów sieciowych).

Proponowane formy wsparcia

Dla działań związanych z rozwojem infrastruktury turystycznej w regionie nie przewiduje się stosowania instrumentów finansowych. Właściwe jest tutaj wsparcie bezzwrotne, w tym inwestycje finansowane z zasobów własnych jednostek samorządu terytorialnego w województwie (w szczególności samorząd regionalny, także jednostki samorządu lokalnego).

6.2.12. Działanie 3.1.2 „Poprawa jakości, kompleksowości i dostępności oferty [turystycznej]”

Zakres wsparcia wg RPS

Przedmiotowa interwencja stanowi logiczne uzupełnienie Działania poprzedzającego (3.1.1), dotyczącego wspierania rozwoju infrastruktury turystycznej. Zatem, interwencja w niniejszym Działaniu służy zwiększeniu jakości i dostępności regionalnej infrastruktury turystycznej dla mieszkańców, turystów i inwestorów, co ostatecznie wpłynie na wzrost atrakcyjności turystycznej.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Zakres wsparcia w Działaniu 3.1.2 obejmuje podnoszenie jakości i dostępności oferty turystycznej dla różnych grup odbiorców. Działanie realizowane będzie poprzez opracowanie i wdrożenie wytycznych oraz rekomendacji z uwzględnieniem pozytywnego efektu środowiskowego. W jego ramach możliwe jest tworzenie kompleksowych (nowych) komercyjnych produktów w oparciu o zasoby / efekty działań / infrastrukturę turystyczną, będącą przedmiotem interwencji w tym Działaniu. Zatem, w tym zakresie interwencji można poszukiwać zastosowania dla instrumentów finansowych. Należy przy tym podkreślić, że interwencja Działania 3.2.1 obejmuje elementy, które wspomagać i wpływać będą na tworzenie produktów turystycznych, jak również zapewnią ich wysoką jakość (uwzględniony będzie również pozytywny efekt środowiskowy – produkty pasywne środowiskowo). Mowa tu o wytycznych i rekomendacjach, które wpłyną na kształt oraz sposób zorganizowania i świadczenia usług turystycznych (tj. również funkcjonowania na rynku kompleksowych produktów turystycznych).

Interwencja Działania obejmie: (1) szlaki rowerowe i miejsca postojowe, (2) szlaki i infrastrukturę kajakową, szlaki żeglarskie (w tym w zakresie rozwoju infrastruktury portów i przystani żeglarskich na akwenach morskich i śródlądowych), (3) plaże (wraz z wejściami i kąpieliskami), (4) szlaki piesze, (5) szlaki konne (wytyczanie i zagospodarowanie), (6) karawaningowe miejsca postojowe, (7) budowę kompleksowej, całorocznej, markowej oferty regionalnej, w tym gastronomicznej i uzdrowiskowej, (8) zagadnienia dotyczące jakości obsługi turystów, zgodnie ze zmieniającymi się potrzebami konsumentów.

Sfera organizatorska (wytyczne, rekomendacje), o której mowa w niniejszym Działaniu ma charakter regulacyjny i jako taka nie daje możliwości bezpośredniego generowania przychodów. Dlatego też, konieczne koszty opracowania ww. dokumentów muszą być sfinansowane w ramach budżetu województwa z ewentualnym udziałem jednostek organizacyjnych funkcjonujących w sferze turystyki (np. organizacji przedstawicielskich sektora turystycznego w regionie). Oczywiście, należy pamiętać, że tego typu zadania są bardzo ważne, szczególnie w kontekście wypracowywania nowych, kompleksowych produktów turystycznych. Z oczywistych względów, (idealnie) wypracowanie wskazanych ustaleń powinno poprzedzać procesy tworzenia nowych produktów turystycznych.

Powracając do **sfer rozwoju kompleksowej oferty turystycznej, wydaje się, że w tym zakresie można rozważyć zastosowanie instrumentów finansowych – przyjmując, że powinny być to jednak instrumenty mieszane, łączące formy zwrotne i bezzwrotne.** Wynika to ze specyfiki kompleksowych produktów turystycznych. Za takie mianowicie uznać można produkty turystyczne o charakterze sieciowym, bazujące na wykorzystaniu określonych, atrakcyjnych aktywów turystycznych, wraz ze świadczeniem określonych usług, przy wykorzystaniu technologii cyfrowych (zarówno na etapie sprzedażowym, jak i wdrożeniowym – realizacji usług). Cechą charakterystyczną produktów sieciowych jest także to, że powinny one być tworzone i realizowane na rynku przez grupy współpracujących przedsiębiorców lub przedsiębiorców i innych interesariuszy sektora turystycznego w regionie.

Doświadczenia w zakresie projektowania i wdrażania wsparcia skierowanego na rozwój kompleksowych (sieciowych) produktów turystycznych, a szczególnie przy wykorzystaniu modelu finansowania opartego na formach zwrotnych, nie są szczególnie bogate. Tym niemniej, wskazać tu można na doświadczenia i efekty instrumentu interwencji, poświęconego tworzeniu produktów sieciowych (szerzej, a więc nie tylko w dziedzinie turystyki). Mianowicie, można tu odwołać się do wsparcia dystrybuowanego w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020, w którym zaprogramowano i wdrożono odnośne wsparcie w ramach 1. Osi priorytetowej programu, Działanie 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 spakietowanych ofert, opierających się o atrakcje, miejsca, obiekty, funkcjonujące jako jedna spójna koncepcja, posiadająca wspólny, wiodący wyróżnik (markę) produktu¹⁰⁷. Obecnie, efekty realizacji wsparcia w zakresie tworzenia produktów sieciowych w Polsce

¹⁰⁷ „Program Polska Wschodnia 2014-2020. Broszura informacyjna” (2015). Warszawa: MliR, s. 19, [POPW 2014-2020 informacje](#)

Wschodniej oferują użyteczne przykłady tego typu projektów, w części skupionych na rozwiązaniach w sferze turystyki¹⁰⁸.

Proponowane formy wsparcia

W zakresie wsparcia dotyczącego tworzenia i wdrażania kompleksowych (sieciowych) produktów turystycznych rozważyć można uruchomienie wsparcia w formie instrumentu mieszanego, łączącego preferencyjną (co do kosztu obsługi), długookresową (okres zapadalności w granicach od 5 do 10 lat) pożyczkę z dotacją; proporcja finansowania dłużnego i dotacji powinna kształtować się na poziomie około 51%/49% (wysoki udział dotacji). Nie przesądzając o szczegółowej postaci takiego instrumentu, założyć można, że część bezzwrotna służyłaby sfinansowaniu elementów inwestycyjnych projektu, a część udostępniona w formie instrumentu zwrotnego finansowałaby proces wdrożenia i rynkowej realizacji produktu. Ważnym parametrem produktu powinna być współpraca co najmniej dwóch podmiotów, oferujących spakietyzowaną, odpowiednio powiązaną ofertę produktową, przy czym (z operacyjnego punktu widzenia), najlepiej gdyby każdy z odbiorców pozyskiwał własne wsparcie, jednak które byłoby wykorzystywane w logicznym powiązaniu, w ramach jednolitej koncepcji kompleksowego produktu turystycznego.

Produkt turystyczny powinien obejmować inwestycje w infrastrukturę produktu sieciowego, wykorzystanie rozwiązań opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych, wdrożenie jednolitych standardów funkcjonowania i promocji produktu, w tym (opcjonalnie) zakup usług szkoleniowych w zakresie stosowania standardów oraz wprowadzenia produktu na rynek.

Proponowany tu instrument jest przeznaczony do rozwoju oferty turystycznej regionu – zapewni jej większą kompleksowość. Jest to jednocześnie instrument komplementarny, uzupełniający całość interwencji w sferze turystyki. Jednocześnie brak jest obecnie tego typu wsparcia na szczeblu ogólnokrajowym.

6.2.13. Działanie 3.2.1 „Standardy współpracy”

Zakres wsparcia wg RPS

Wypracowanie i wdrożenie zasad współpracy mających na celu rozwój usług turystycznych, uwzględniających podniesienie zdolności dostosowawczych sektora do zmiennego otoczenia i rosnącej konkurencji, z uwzględnieniem trendów w zakresie rozwoju technologicznego. Składowe interwencji niniejszego Działania stanowią: (1) opracowanie nowoczesnych standardów współpracy partnerów / interesariuszy rozwoju turystyki w regionie, (2) standardów zarządzania informacją o ofercie turystyczno-kulturalnej, turystyczno-

¹⁰⁸ „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 wykorzystaniu ICT.

zdrowotnej, rekreacyjnej i gastronomicznej oraz (3) wypracowanie rozwiązań w zakresie przekazywania informacji o ofercie z zastosowaniem nowoczesnych technologii,

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Interwencja Działania 3.2.1 skupia się na sprawach związanych z systemem organizacji i zarządzania turystyką w regionie. Wszystkie Działania obejmują przedsięwzięcia o charakterze organizacyjnym i systemowym. Przykładowo, stanowią je wypracowanie zasad / standardów współpracy: (1) pomiędzy podmiotami (np. PROT, LOT, JST, LGD, LGR, PRP, organizacje pozarządowe, organizacje branżowe), (2) w zakresie zarządzania w ramach różnych typów szlaków, (3) dotyczących stymulowania sprzedaży oferty oraz tworzenia kanałów dystrybucji, (4) w zakresie dialogu dotyczącego kształtowania wspólnej oferty oraz zarządzania ruchem turystycznym, czy też (5) stworzenie i rozwijanie sposobów dystrybucji zintegrowanej oferty turystyczno-kulturalnej, prozdrowotnej, rekreacyjnej i gastronomicznej (w ramach Pomorskiej Platformy Wsparcia Ruchu Turystycznego).

Wskazane powyżej działania szczegółowe to przedsięwzięcia formujące bazę do podejmowania współpracy przez interesariuszy rozwoju turystyki w regionie, z zamiarem tworzenia i promowania zróżnicowanej i innowacyjnej oferty turystycznej. Jako takie, działania te nie mają charakteru przedsięwzięć generujących w sposób bezpośredni przychody (są to przedsięwzięcia z natury niekomercyjnej).

Proponowane formy wsparcia

Z uwagi na charakter interwencji i jej systemowe ukierunkowanie, nie jest zasadne stosowanie w ramach tej interwencji instrumentów zwrotnych. W tym przypadku, działania wspierające realizujące cele interwencji powinny być finansowane i wdrażane w ramach zasobów własnych województwa (jednostek samorządu terytorialnego w województwie), jak również przy wykorzystaniu finansowania bezzwrotnego.

6.2.14. Działanie 3.2.2 „Informacja i promocja oferty [turystycznej]”

Zakres wsparcia wg RPS

Interwencja przewidziana w tym Działaniu ma na celu promocję „parasolową” turystycznej oferty i marki regionu (w tym marek subregionalnych), wraz z zapewnieniem innowacyjnych i interaktywnych sposobów przygotowania i prezentowania treści promocyjnych (m. in.) w przestrzeni publicznej (turystyczna marka regionu / subregionów promowana będzie przy wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi marketingowych oraz poprzez udostępnienie informacji przy wykorzystaniu technologii cyfrowych, w tym poprzez zintegrowane narzędzi informacyjno-komunikacyjnych z infrastrukturą). W ogólnym zarysie interwencja Działania skupia się na tworzeniu i rozpowszechnianiu globalnej informacji o ofercie turystycznej oraz prowadzeniu dedykowanych kampanii, promujących poszczególne dziedziny oferty turystycznej.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Interwencja Działania 3.2.1 obejmuje szereg działań szczegółowych tj. współpracę z branżą przy tworzeniu globalnej informacji o ofercie turystycznej regionu (online w różnych kanałach informacyjnych, w tym z wykorzystaniem mediów społecznościowych), wdrażanie dedykowanych kampanii marketingowych, rozwój systemu informacji o atrakcjach turystycznych (oznakowanie szlaków i atrakcji), promocja Pomorskiej Platformy Wsparcia Ruchu Turystycznego i Pomorskiej Karty Turysty oraz szersze wykorzystanie atutów płynących z udziału w Europejskiej Sieci Regionalnego Dziedzictwa Kulinarne¹⁰⁹.

Działania w zakresie promocji oferty turystycznej regionu będą w sposób zorganizowany wspomagać marketing produktów turystycznych, tworzonych / wdrażanych przez przedsiębiorców turystycznych i podmioty z nimi współpracujące. Działania te są niezbędne do zachęcania i aktywizacji sfery gospodarczej w zakresie tworzenia nowych produktów turystycznych, w tym o charakterze sieciowym.

Proponowane formy wsparcia

Charakter interwencji przewidzianej w niniejszym Działaniu, tj. skupienie na „parasolowej” promocji oferty turystycznej regionu, a poprzez to stworzenie nowych i szerszych możliwości rozwoju działalności przedsiębiorców turystycznych, nie ma charakteru komercyjnego (generującego wystarczające przychody). W związku z tym, formę transferu wsparcia stanowić tu powinny instrumenty bezzwrotne. Część działań będzie mogła być finansowana w ramach zasobów własnych jednostek samorządu terytorialnego województwa.

6.2.15. Działanie 3.2.3 „Przemysł spotkań”

Zakres wsparcia wg RPS

Interwencja Działania 3.2.3 dotyczy wspierania dziedziny związanej z wydarzeniami kulturalnymi, społecznymi i gospodarczymi tj. organizacją wizerunkowych dla województwa imprez typu kongresy, wystawy, targi, koncerty, sympozja i konferencje. Interwencja w tym zakresie oznacza także wspieranie rozwoju turystyki biznesowej.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Główne zadania objęte niniejszym Działaniem związane są z promocją regionu jako miejsca organizacji renomowanych wydarzeń społeczno-kulturalnych i gospodarczych w powiązaniu ze wspieraniem turystyki biznesowej. W tym zakresie przewiduje się także wsparcie organizacji wydarzeń o charakterze międzynarodowym, budującym atrakcyjną markę regionu, w tym markę turystyczną. Ważnym uzupełnieniem zakresu interwencji są działania organizatorskie tj. wypracowanie standardów współpracy z podmiotami działającymi w turystyce biznesowej (występuje tu bezpośrednie powiązanie z Działaniem 3.2.1 Standardy współpracy). Z oczywistych powodów, takie wydarzenia jak targi, kongresy, sympozja itp.

¹⁰⁹ [European Culinary Heritage.](#)

stanowić mogą czynnik, na którym bazować może turystyka biznesowa, rozwijana z uwzględnieniem tych wydarzeń, jak i samodzielnie, jako szczególna gałąź turystyki.

W przypadku większości zadań określonych dla niniejszego Działania adekwatny wydaje się transfer wsparcia realizowany przy wykorzystaniu instrumentów bezzwrotnych. Głównym uzasadnieniem są tu konsekwencje pandemii COVID-19, dotkliwe odczuwalne w sektorze usług oraz zakwaterowania i gastronomii. W związku z tym, wsparcie powinno być zorganizowane w taki sposób, aby uwidocznione było zrozumienie skali problemów spowodowanych pandemią w tych branżach (aspekt trafności i wrażliwości regionalnej polityki publicznej, posiadający ogromne znaczenie, jeśli chodzi o postrzeganie roli samorządu województwa).

Zakładając, że beneficjentem części strumieni wsparcia będą podmioty gospodarcze działające we wskazanych powyżej sferach (wchodzą one w skład sektora turystyki), pamiętać trzeba, że jest to obecnie sektor najsilniej dotknięty skutkami pandemii¹¹⁰. W tej sytuacji, zapewne w najbliższych kilku latach wsparcie powinno mieć możliwie najbardziej preferencyjny charakter – bezsprzecznie, taki posiadają instrumenty bezzwrotne, dodatkowo nie obciążające do szczególnie wysokiego wkładu ze strony beneficjentów.

Można natomiast rozważyć włączenie sfery organizatorów i dostawców usług turystycznych (w tym w zakresie turystyki biznesowej) w ramy pewnych kategorii instrumentów finansowych (przede wszystkim mieszanych – dłużnych z możliwie wysokim udziałem komponentu dotacyjnego). Ukształtowanie interwencji w zakresie przeznaczenia wsparcia, powinno dotyczyć, zarówno finansowania kapitału obrotowego, jak i inwestycyjnego.

W sferze inwestycyjnej byłby to instrument przeznaczony na inwestycje w zakresie wdrażania nowych technologii w organizacji, projektowaniu i wprowadzaniu do praktyki nowych rozwiązań organizacyjnych, w tym w zakresie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, a także świadczenia oraz promocji usług – w dziedzinie turystyki, w tym turystyki biznesowej. Inwestycje w tych sferach powinny równocześnie zapewnić wzrost zdolności adaptacyjnych sektora turystycznego do nowych trendów rynkowych oraz warunków funkcjonowania sektora turystycznego w okresie postpandemicznym.

¹¹⁰ „Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe)”. Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (luty 2021)”. Warszawa: GUS ([GUS wpływ COVID-19 na koniunkturę – oceny i oczekiwania](#)). Dane zawarte w tym opracowaniu wskazują na jednoznacznie najsilniejsze oddziaływanie negatywnych skutków pandemii w sektorze usług oraz szczególnie w gastronomii i zakwaterowaniu. Przykładowo, szczególnie niepokojące są niskie wielkości wskaźników szacowanego okresu przetrwania przedsiębiorstwa oraz wysokie wskaźniki oczekiwań oddziaływania konsekwencji pandemii w stopniu zagrażającym stabilności firmy. Przeważające, negatywne skutki pandemii zidentyfikowane został również w badaniu ilościowym CATI, przeprowadzonym na potrzeby niniejszej ewaluacji – są one wyraźne w skali całej badanej populacji MŚP w regionie i odzwierciedlają się poprzez spadek obrotów, spadek dostępności zewnętrznych źródeł finansowania, jak i redukcji zamierzeń inwestycyjnych (Badanie CATI MŚP woj. pomorskiego, Załącznik, sekcja „Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację przedsiębiorstw”). Odniesienie tych danych do przytoczonych danych GUS potwierdza, że problemy te występują ze szczególną siłą w sferze usług, gastronomii i zakwaterowania.

Proponowane formy wsparcia

W zakresie interwencji, objętej niniejszy Działaniem, możliwe jest zaprogramowanie opcjonalnego instrumentu finansowego w postaci pożyczki inwestycyjno-obrotowej o preferencyjnym oprocentowaniu, z długim okresem karencji i zapadalności, uzupełnionej dotacją inwestycyjną. W instrumencie tym proporcja finansowania dłużnego i dotacji powinna kształtować się na poziomie około 51%/49%. Instrument dostępny byłby na przedsięwzięcia realizowane przez podmioty branży turystycznej oraz przedsięwzięcia podejmowane w sferze przemysłów kultury i kreatywnych. Rozwiązanie to jest komplementarne wobec planowanej w KPO interwencji, przewidującej wspieranie inwestycji na rzecz utworzenia modelowego centrum wspierania przemysłów kreatywnych (modernizacja budynku, wyposażenie, szkolenia).

6.2.16. Podsumowanie

Numer Działania	Nazwa Działania	Czy zasadne jest zastosowanie IF?	Uwagi
1.1.1	Potencjał B+R przedsiębiorstw	tak	D, uzupełniająco IF
1.1.2	Transfer wiedzy do gospodarki	tak	D, uzupełniająco IF
1.1.3	Rozwój inteligentnych specjalizacji oraz klastrów	nie	D
1.2.1	Transformacja przedsiębiorstw	tak	D, uzupełniająco IF
1.2.2	Pomorski system usług specjalistycznych dla MŚP	nie	D
1.3.1	Kompleksowa oferta wsparcia inwestorów	nie	D, IF tylko opcjonalnie
1.3.2	Wsparcie eksportu	tak	D, uzupełniająco IF
1.3.3	Konkurencyjne uczelnie	nie	D
1.3.4	Promocja gospodarcza regionu	nie	D
2.1.1	Adaptacyjny system rozwoju zawodowego Pomorzan	tak	D, uzupełniająco IF
2.1.2	Wysokie kwalifikacje mieszkańców Pomorza	tak	D, uzupełniająco IF
2.2.1	Elastyczne miejsca pracy	tak	D, uzupełniająco IF
2.2.2	Region przyjazny do pracy	nie	D
2.3.1	Kompendium wiedzy o gospodarce i rynku pracy Pomorza	nie	D
3.1.1	Systemowe wsparcie infrastruktury	nie	D
3.1.2	Poprawa jakości, kompleksowości i dostępności oferty	tak	D, uzupełniająco IF
3.2.1	Standardy współpracy	nie	D
3.2.2	Informacja i promocja oferty	nie	D
3.2.3	Przemysł spotkań	tak	D, uzupełniająco IF

Źródło: Opracowanie własne.

6.3. Regionalny Program Strategiczny w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego i wrażliwości społecznej

Poniżej omawiamy możliwość wykorzystania instrumentów finansowych lub też instrumentów finansowych w połączeniu z finansowaniem bezzwrotnym w ramach Regionalnego Programu Strategicznego w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego i wrażliwości społecznej¹¹¹. Ze względu na „nizowość” proponowanych instrumentów finansowych, nie proponujemy odmiennych instrumentów skierowanych do poszczególnych podregionów województwa. Dopuszczamy natomiast sytuację, w której ewentualny udział finansowania bezzwrotnego mógłby być zwiększany w przypadku finansowania projektów położonych na obszarach o największych potrzebach.

6.3.1. Działanie 1.1.1 „Budowanie świadomości zdrowotnej”

Zakres wsparcia wg RPS

Zgodnie z projektem RPS w ramach tego działania będą realizowane projekty, mające na celu promocję zdrowia, podnoszenie świadomości zdrowotnej oraz rozwijanie kompetencji mieszkańców do samodzielnego i efektywnego zarządzania własnym zdrowiem.

Ważnym elementem prowadzonych działań będzie intensyfikacja edukacji prozdrowotnej oraz włączanie organizacji pozarządowych, a także innych podmiotów do wzmocnienia działań związanych z profilaktyką zdrowotną.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Analizowane działania nie nadają się, naszym zdaniem, do finansowania w formie instrumentów finansowych, korzystne skutki realizowanych projektów nie mają charakteru wymiernego, ponadto ujawniają się nie na poziomie projektodawców, ale poszczególnych społeczności i indywidualnych osób.

Proponowane formy wsparcia

W ramach niniejszego działania możliwe jest tylko wsparcie w formie bezzwrotnej. Trudno bowiem określić powody dla których realizatorzy kampania prozdrowotnych mieliby je finansować w formie zwrotnej.

6.3.2. Działanie 1.1.2 „Profilaktyka chorób, w szczególności zmiennych epidemiologicznie”

Zakres wsparcia wg RPS

Projekty dotyczące między innymi realizacji programów polityki zdrowotnej i programów zdrowotnych, bieżący monitoring potrzeb zdrowotnych, kreowanie, wspólnie z samorządami

¹¹¹ Projekt Regionalnego Programu Strategicznego w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego i wrażliwości społecznej, Gdańsk 2021, Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 45/217/21 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 21 stycznia 2021 roku.

terytorialnymi oraz innymi interesariuszami warunków sprzyjających zdrowiu oraz budowanie wspólnej polityki zdrowotnej

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Podobnie jak w ramach poprzedniego Działania, finansowane projekty nie mają charakteru przynoszących bezpośrednio, wymierne korzyści, ale korzyści niewymierne i odsunięte w czasie. Stąd też nie widzimy zasadności zastosowania w ramach tego Działania instrumentów finansowych.

Proponowane formy wsparcia

W ramach niniejszego działania możliwe jest tylko wsparcie w formie bezzwrotnej.

6.3.3. Działanie 1.2.1 Działania na rzecz upowszechnienia deinstytucjonalizacji, koordynacji i personalizacji świadczeń zdrowotnych i społecznych

Zakres wsparcia wg RPS

Tworzenie nowych i rozwijanie istniejących placówek wsparcia środowiskowej opieki zdrowotnej, rozwój opieki długoterminowej, zapewnienie potrzebującym pacjentom kompleksowej, zindywidualizowanej opieki, koordynacja wsparcia i współpraca pomiędzy różnymi interesariuszami.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Zastosowanie instrumentów finansowych mogłoby być zasadne przede wszystkim w przypadku działań inwestycyjnych, polegających na tworzeniu lub rozbudowie placówek opiekuńczych, jako działalności prowadzącej do uzyskiwania przychodów, pozostałe typy działań wydają się mieć charakter raczej „miękkiej” i jako takie raczej nie nadają się do stosowania instrumentów finansowych.

W przypadku placówek prowadzonych przez podmioty publiczne zastosowanie instrumentów finansowych wydaje się nieco mniej uzasadnione, zakładamy, że ich finansowanie będą w stanie zapewnić odpowiednie organy założycielskie, szczególnie wobec planów podwyższenia składki zdrowotnej¹¹².

W przypadku placówek prowadzonych lub tworzonych przez podmioty prywatne (przede wszystkim i w zasadzie wyłącznie przedsiębiorców), można teoretycznie rozważyć zastosowanie instrumentów finansowych, zapewne na preferencyjnych warunkach¹¹³.

Co do zasady zakładamy, że wsparcie będzie miało raczej charakter efektu zachęty (przyśpieszenie realizacji inwestycji lub też zwiększenie jej skali), niż pokrycia luki finansowej, przyjmujemy bowiem, że tego typu projekty powinny, co do zasady, być w stanie pozyskać finansowanie komercyjne. Naturalnie, bardzo trudno określić jak faktycznie będzie wyglądać

¹¹² Naturalnie, dopuszczamy zastosowanie instrumentów finansowych także w ich przypadku.

¹¹³ Naturalnie, w przypadku projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe pole do zastosowania instrumentów finansowych będzie bardzo ograniczone, trudno nam jednak powiedzieć, w jakiej skali będą one realizatorami projektów.

sytuacja po wygaśnięciu (lub zmniejszenia skali) pandemii COVID-19; z jednej strony planowane zwiększenie nakładów na opiekę zdrowotną może odegrać korzystną rolę, powodując, że na rynku będzie operować znacząca grupa podmiotów, znajdujących w stosunkowo dobrej sytuacji finansowej i posiadających zdolność kredytową. Z drugiej jednak strony, nie można wykluczyć, że część instytucji oferujących finansowanie (banki, komercyjne fundusze pożyczkowe) będzie bardzo ostrożnie podchodzić do finansowania podmiotów działających w sferze opieki zdrowotnej, z takich powodów jak:

- Obawy przed problemami związanymi z zatrudnieniem i utrzymaniem odpowiedniej kadry (lekarzy i pielęgniarek); w Polsce na 1000 mieszkańców przypadają 5,1 praktykujące pielęgniarki i 2,4 lekarzy, wobec średniej unijnej wynoszącej odpowiednio 8,2 (pielęgniarki) i 3,8 (lekarze)¹¹⁴. Dodatkowo, po bolesnych doświadczeniach w związku z pandemią COVID-19 sytuacja może ulec pogorszeniu, wskutek rosnącej skłonności do opuszczania Polski¹¹⁵.
- Nie można wykluczyć, że część placówek (szczególnie domów opieki) może znaleźć się w trudnej sytuacji, z powodu pozwów za nie zapewnienie odpowiedniej ochrony pensjonariuszom i nie wdrożenie odpowiednich procedur w okresie pandemii.
- Nie można też wykluczyć sytuacji, że z powodu bardzo wysokiej skali zachorowań i zgonów w domach opieki (szczególnie w pierwszym okresie pandemii) popularność domów opieki istotnie spadnie, chociaż nie sądzimy, aby jednak tak się ostatecznie stało.

Podsumowując, **można założyć, że w ramach tego działania, dla wybranych typów projektów, pojawia się pole do rozważenia zastosowania instrumentów finansowych**¹¹⁶, jednak pod warunkiem, że realizatorami projektów będą przedsiębiorcy, przede wszystkim w celu osiągnięcia efektu zachęty, a być może także w wybranych przypadkach jako redukcja luki finansowej (pojawiającej się z powyżej opisanych powodów).

Naturalnie, pewnym ograniczeniem może być niewielka liczba możliwych do sfinansowania projektów, a także – zapewne – stosunkowo wysoka wartość indywidualnej transakcji. Stąd też wstępnie proponujemy, aby tego typu finansowanie było oferowane przez pośredników wdrażających inne zbliżone instrumenty finansowe (na przykład dotyczące rewitalizacji), a ewentualny przetarg dotyczyłby kilku instrumentów razem. Alternatywnie tego typu instrumenty mogłyby być oferowane przez menedżera funduszu powierniczego.

Zakładamy, że te instrumenty mogą być komplementarne wobec wsparcia dotacyjnego, oferowanego zarówno z poziomu regionalnego jak i krajowego, pozwalając na przykład na sfinansowanie dodatkowych elementów projektu, nie objętych wsparciem dotacyjnym.

¹¹⁴ 'Health at a Glance: Europe 2020 state of health in the EU cycle', OECD/European Union, December 2020.

¹¹⁵ Zob. na przykład: [wyjazdy lekarzy](#), dostęp 22.04.2021.

¹¹⁶ Przede wszystkim typu projektu „Tworzenie nowych i rozwijanie istniejących placówek wsparcia środowiskowej opieki zdrowotnej”.

Wsparcie powinno być raczej finansowane ze środków FEP, ewentualnie dla najbardziej złożonych, ryzykownych projektów mogłoby być oferowane ze środków zwróconych.

Proponowane formy wsparcia

Poza wsparciem bezzwrotnym, jeżeli zostanie podjęta decyzja o zastosowaniu instrumentów finansowych, to oczywistą formą wsparcia w ramach tego działania powinna być pożyczka, prawdopodobnie o dość długiej zapadalności. Dodatkowo, w przypadku priorytetowych, z punktu widzenia potrzeb regionu, inwestycji, pożyczka może być wspomagana finansowaniem bezzwrotnym.

Warto jednak dodać, że prawdopodobnie w ramach opisywanego Działania pole do zastosowania instrumentów finansowych będzie bardzo ograniczone, być może zatem ostatecznie znajdą w nim zastosowanie tylko instrumenty bezzwrotne.

Przedsięwzięcie strategiczne „Zintegrowany rozwój infrastruktury i usług społecznych w województwie pomorskim” powinno być finansowane bezzwrotnie.

6.3.4. Działanie 1.2.2 Wdrożenie narzędzi usprawniających organizację i zarządzanie podmiotami leczniczymi w celu zwiększenia bezpieczeństwa, jakości i efektywności leczenia oraz zadowolenia pacjentów

Zakres wsparcia wg RPS

Mające być realizowane w ramach działania projekty koncentrują się na przede wszystkim na monitorowaniu jakości usług w ochronie zdrowia i poprawie ich jakości, na przykład poprzez monitorowanie czynników ryzyka w procesie leczenia, czy też monitorowanie stopnia zadowolenia pacjentów z udzielonych świadczeń.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Realizowane w ramach opisywanego działania typy projektów nie wydają się szczególnie nadawać do finansowania w formie zwrotnej. Wprawdzie, w przypadku podmiotów działających na rynku, poprawa jakości oferowanych usług może mieć, w perspektywie średniookresowej, korzystny wpływ na wielkość osiągniętych przychodów, to jednak mechanizm ten nie będzie miał raczej zastosowania w przypadku placówek świadczących usługi w oparciu o kontrakty z Narodowym Funduszem Zdrowia, gdzie płatnikiem nie jest klient, ale NFZ, tego typu placówki będą zaś, jak zakładamy, przede wszystkim lub nawet wyłącznie, objęte wsparciem w ramach tego działania.

Proponowane formy wsparcia

W przypadku tego typu działań jedyną możliwą formą wsparcia wydaje się być wsparcie w formie bezzwrotnej. Trudno bowiem oczekiwać, aby podmioty lecznicze zaciągały

na przykład pożyczki dla realizacji działań, które (nawet potencjalnie) nie będą miały przełożenia na wielkość ich przychodów¹¹⁷.

Analogicznie, bezzwrotnie powinno być także finansowane przedsięwzięcie strategiczne „Jakość i bezpieczeństwo w podmiotach leczniczych”.

6.3.5. Działanie 1.3.1 „Racjonalizacja zasobów ochrony zdrowia”

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach działania zaplanowane jest przede wszystkim wsparcie projektów zmierzających do tworzenia, rozbudowy i modernizacji infrastruktury zdrowotnej w regionie, w tym poprzez rozwój i dostosowanie infrastruktury regionalnej bazy szpitalnej i uzdrowiskowej do rzeczywistych potrzeb, (roz)budowę i modernizację infrastruktury szpitalnej, doposażenie w placówek zdrowotnych w sprzęt medyczny, tworzenie nowych poradni i innych struktur ambulatoryjnej opieki zdrowotnej, a także zakładów opieki długoterminowej w rejonach o ich niezadowalającej dostępności.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

W przypadku tego typu projektów godne rozważenia (przynajmniej dla niektórych typów projektów¹¹⁸) wydaje się być zastosowanie instrumentów finansowych. Wprawdzie potencjalne projekty nie będą miały w większości charakteru stricte komercyjnego, to jednak można założyć, że wiele z placówek ochrony zdrowia będzie uzyskiwać przychody¹¹⁹, przede wszystkim dzięki kontraktom z NFZ; nie można wykluczyć, że kontraktów tych będzie więcej i/lub będą one większe, także dzięki rozważanemu przez rząd podniesieniu składki zdrowotnej¹²⁰. Na rynku istnieje zresztą wiele podmiotów, które zajmują się finansowaniem służby zdrowia od banków, w tym publicznych (np. BGK¹²¹), poprzez fundusze pożyczkowe jak na przykład fundusz MEDFinance (będący częścią międzynarodowej grupy bankowej BFF)¹²², dodatkowo większość firm leasingowych (a także niektórych funduszy pożyczkowych) ma w swojej ofercie leasing sprzętu medycznego.

¹¹⁷ Naturalnie, sytuacja byłaby odmienna, gdyby istniał jasny związek pomiędzy jakością usług (co jednak bardzo trudno byłoby ocenić, ze względu na złożoność obszaru działania podmiotów leczniczych) i wielkością kontraktów z NFZ. Wprawdzie próby nagradzania wyższej jakości były podejmowane, to jednak jak dotąd nie mają one charakteru systemowego, z wyjątkiem premiowania jednostek posiadających odpowiednie certyfikaty jakości dla świadczonych przez nie usług.

¹¹⁸ Typ projektu 1 „Tworzenie, rozbudowa i modernizacja infrastruktury zdrowotnej w celu dostosowania do rzeczywistych potrzeb oraz populacyjnych wyzwań zdrowotnych (w szczególności rozwój i dostosowanie infrastruktury regionalnej bazy szpitalnej i uzdrowiskowej do rzeczywistych potrzeb oraz organizacja działalności leczniczej w podmiotach leczniczych, w tym podnoszenie funkcjonalności i jakości wyposażenia oddziałów szpitalnych)” i typ projektu 2 „Zakup sprzętu medycznego i aparatury medycznej w celu dostosowania do rzeczywistych potrzeb oraz populacyjnych wyzwań zdrowotnych”.

¹¹⁹ W potocznym rozumieniu tego pojęcia, a nie zgodnie z definicją projektów generujących dochód.

¹²⁰ Zob. na przykład [składka zdrowotna](#), dostęp 24.04.2021.

¹²¹ <https://www.bgk.pl/male-i-srednie-przedsiębiorstwa/finansowanie-ochrony-zdrowia/kredyt-obrotowy-dla-podmiotow-opieki-zdrowotnej/#c5082>

¹²² [Medfinance](#)

Poważnym ograniczeniem w przypadku instrumentów finansowych w sferze opieki zdrowotnej może być jednak znaczący poziom zadłużenia placówek zdrowotnych. Jak wynika z danych Ministerstwa Zdrowia zobowiązania (przy czym warto pamiętać, że w tej kategorii notowane są wszelkie zobowiązania, a nie tylko zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów; można założyć, że dominujący charakter mają zobowiązania z tytułu zakupów towarów i usług) samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SP ZOZ) na koniec 2020 roku wynosiły 15 665,8 mln zł¹²³, z czego SP ZOZ mających siedzibę w województwie pomorskim 245,8 mln zł¹²⁴. Warto przy tym pamiętać, że o ile samorzady mają ustawowe limity zadłużenia, to nie ma takich limitów dla ZOZ. W związku z tym istnieje poważne ryzyko, że w przypadku części (trudno powiedzieć jak znaczącej) najbardziej zadłużonych ZOZ pośrednicy nie będą skłonni oferować im finansowania, ze względu na brak odpowiedniej zdolności kredytowej. Alternatywnie, przy wysokim poziomie maksymalnej dopuszczalnej szkodowości i liberalnej ocenie zdolności kredytowej, możliwe będzie udzielanie kredytów i pożyczek, ale przy znaczącym ryzyku związanym z nieterminowością ich spłacania. Kwestia ta jest jednak złożona, może bowiem prowadzić do ograniczenia wsparcia dla znaczącej grupy podmiotów (tych najbardziej zadłużonych), bądź też może znacząco pogarszać jakość portfela. Oba rozwiązania są zdecydowanie niekorzystne.

Warto też dodać, że istnieją (choć stosunkowo niedawne) doświadczenia w udzielaniu pożyczek placówkom opieki zdrowotnej. W 2020 roku Pomorski Fundusz Rozwoju udzielił pożyczki (w ramach instrumentu „Pożyczki Miejskiej”) na kwotę 14,9 miliona złotych, na okres 15 lat, Wojewódzkiemu Szpitalowi Specjalistycznemu im. J. Korczaka w Słupsku, na przebudowanie i wyposażenie szpitala w Ustce na potrzeby utworzenia Centrum Rehabilitacji i Opieki Długoterminowej¹²⁵.

Z drugiej strony, warto wskazać, że wyniki badania CAWI wśród pomorskich JST, wskazują, że bardzo ograniczona grupa samorządów finansuje modernizację infrastruktury ochrony zdrowia za pomocą instrumentów finansowych. Spośród zbadanych samorządów¹²⁶, tylko 19 realizowało inwestycje w sferze ochrony zdrowia, finansując je przede wszystkim ze środków własnych oraz dotacji (głównie w ramach RPO WP 2014-2020); tylko 10% badanych (2 z 19 jednostek) korzystało w tym celu z finansowania dłużnego w formie kredytu lub pożyczki. Udział finansowania dłużnego w całości tych dwóch inwestycji wyniósł 31,5%. W przyszłości 19% badanych JST planuje inwestycje w ochronie zdrowia, z czego 53% takich jednostek dopuszcza wykorzystanie w tym celu finansowania dłużnego.

Podobnie jak w ramach Działania 1.2.1, zakładamy, że te instrumenty mogą być komplementarne wobec wsparcia dotacyjnego, oferowanego zarówno z poziomu regionalnego jak i krajowego, pozwalając na przykład na sfinansowanie dodatkowych elementów projektu, nie objętych wsparciem dotacyjnym.

¹²³ Ministerstwo Zdrowia, dane wstępne.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ [PFR aktualności](#), dostęp 25 kwietnia 2021.

¹²⁶ Otrzymano 78 wypełnionych ankiet.

Także w tym przypadku, wsparcie powinno być raczej finansowane ze środków FEP, ewentualnie dla najbardziej złożonych, ryzykownych projektów mogłoby być oferowane ze środków zwróconych.

Proponowane formy wsparcia

Można przyjąć, że w ramach opisywanego działania zastosowanie mogą znaleźć zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne formy wsparcia. Jeżeli chodzi o zwrotne formy wsparcia, to mogłyby one znajdować zastosowanie (ewentualnie w połączeniu ze wspomagającym wsparciem bezzwrotnym) dla wybranych projektów, naszym zdaniem przede wszystkim w dwóch sferach:

- **Projekty polegające na zakupie sprzętu lub modernizacjach obiektów leczniczych, niezbyt wysokie wartościowo** (np. do około 1 miliona złotych), tak, aby był je w stanie sfinansować nawet pośrednik finansowy o przeciętnym potencjale; dodatkowo sytuacja finansowa pożyczkobiorców powinna utrzymywać się na akceptowalnym poziomie.
- **Duże „sztandarowe” projekty inwestycyjne**, realizowane przez duże podmioty o dobrym standingu finansowym, bądź z gwarancją lub poręczeniem podmiotu o wysokiej wiarygodności (jak na przykład samorządu województwa¹²⁷).

6.3.6. Działanie 1.3.2 „Wzmocnienie potencjału ochrony zdrowia”

Zakres wsparcia wg RPS

Zakładane typy projektów obejmują między innymi wykorzystanie narzędzi cyfryzacji i informatyzacji w procesie budowania systemu, ukierunkowanego na jakość i dostępność usług zdrowotnych, wsparcie rozwoju usług e-zdrowia, w tym telemedycyny i teleopieki, podnoszenie poziomu bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w podmiotach leczniczych, zakup wysokospecjalistycznego sprzętu i aparatury medycznej, wykorzystujących nowoczesną i innowacyjną technologię.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

W przypadku projektów o charakterze systemowym, realizowanych na poziomie całego województwa, nie widzimy pola do zastosowania instrumentów finansowych. Tego typu projekty powinny być raczej finansowane bezzwrotnie, ze względu na brak łatwo mierzalnych i identyfikowalnych korzyści z ich wprowadzenia.

W przypadku projektów, dotyczących zakupu sprzętu dopuszczamy zastosowanie instrumentów finansowych (ewentualnie wspomaganym wsparciem bezzwrotnym)

¹²⁷ Naturalnie, poważnym ograniczeniem może być kondycja finansowa samorządu województwa i jego zdolność do zaciągania potencjalnych zobowiązań (poprzez ew. udzielone poręczenie). W przypadkach, gdy samorząd jest udziałowcem danego podmiotu i nie poręcza mu kredytu lub pożyczki, formalnie nie odpowiada z tego tytułu, a fakt zaciągnięcia takiego kredytu nie wpływa na wskaźniki zadłużenia samorządu. Oczywiście na wskaźnik ten wpływa poręczenie i to nawet w większym stopniu niż w przypadku zaciągnięcia kredytu – zob. <https://wspolnota.org.pl/news-rankingi/finansowanie-inwestycji-w-spolkach-komunalnych>

do zakupu sprzętu medycznego, chociaż wydaje się, że mogły by one być realizowana w ramach poprzednio opisanego Działania 1.3.1.

Wsparcie powinno być raczej finansowane ze środków FEP.

Proponowane formy wsparcia

Dla większości projektów finansowanie bezzwrotne, dla wybranych, wskazanych powyżej¹²⁸ typów projektów ewentualnie finansowanie dłużne w formie pożyczek lub kredytów, ewentualnie wspomagane finansowaniem bezzwrotnym.

6.3.7. Działanie 2.1.1 „Rozwój usług na rzecz włączenia społecznego”

Zakres wsparcia wg RPS

Zakładane typy projektów obejmują między innymi deinstytucjonalizację usług na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi, z niepełnosprawnościami, usług świadczonych na rzecz seniorów oraz dzieci i młodzieży, objętych wsparciem wynikającym z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a także osób w kryzysie bezdomności, rozwój oferty opieki wytchnieniowej dla osób wymagających wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, a także rozwój mieszkalnictwa wspomaganego/chronionego.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Opisywane typy projektów nie kwalifikują się do wsparcia w formie instrumentów finansowych, mają bowiem stricte pomocowy charakter.

Proponowane formy wsparcia

Dla wsparcia w ramach tego działania proponujemy wyłącznie wykorzystanie finansowania bezzwrotnego.

6.3.8. Działanie 2.1.2 „Rozwój infrastruktury społecznej na rzecz włączenia społecznego”

Zakres wsparcia wg RPS

Zakładane typy projektów obejmują między innymi likwidację barier architektonicznych w obiektach infrastruktury społecznej, poprawę warunków i dostępności do obiektów infrastruktury społecznej, poprawa warunków w istniejących obiektach infrastruktury społecznej, rozwój infrastruktury społecznej na rzecz społeczności lokalnych m.in. poprzez zwiększenie oferty domów / klubów seniora.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Opisywane typy projektów mogą kwalifikować się do finansowania w formie bezzwrotnej, a także, teoretycznie, w formie zwrotnej. Pewna część projektów będzie realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego, które są bardzo doświadczone w korzystaniu z finansowania zwrotnego. Z drugiej strony, jak zakładamy, w realizację znacznej części projektów będą zaangażowane organizacje pozarządowe, a dodatkowo będą one miały na celu wsparcia osób wykluczonych społecznie. Oba te czynniki powodują, że zastosowanie instrumentów finansowych w tej sferze wydaje się bardzo trudne.

¹²⁸ Przede wszystkim dla projektów z obszaru „Zakup wysokospecjalistycznego sprzętu i aparatury medycznej wykorzystujących nowoczesną i innowacyjną technologię”.

Warto natomiast wskazać na doświadczenie we wdrażaniu zbliżonych instrumentów finansowych z poziomu krajowego. Ze środków specjalnego rządowego funduszu celowego (Fundusz Dostępności) finansowany jest tzw. program windy, w ramach którego sektor publiczny, wspólnoty mieszkaniowe, TBS-y, instytucje kultury czy podmioty z systemu szkolnictwa wyższego i nauki mogą ubiegać się o pożyczki na likwidację barier architektonicznych. Z pożyczek w ramach funduszu może też korzystać ograniczone grono przedsiębiorców, przede wszystkim spółdzielnie mieszkaniowe, товариства budownictwa społecznego oraz spółki komunalne. Instrument pożyczkowy zarządzany jest przez Bank Gospodarstwa Krajowego, zaś pożyczki w wysokości do 2 milionów złotych udzielane są przez trzech wybranych pośredników finansowych, a pożyczki o wartości powyżej 2 milionów złotych bezpośrednio przez BGK. Dodatkowo, w wybranych sytuacjach, po spełnieniu odpowiednich kryteriów, część pożyczki może zostać umorzona, ponadto pożyczkę można też łączyć z dotacją z PFRON¹²⁹. Pożyczki udzielane są od października 2019 roku, pierwsze pożyczki zostały zapewne udzielone w I połowie 2020 roku¹³⁰. Z drugiej jednak strony adresat takich pożyczek jest odmienny, niż w przypadku opisywanego Działania.

Wyniki badania CAWI wśród pomorskich JST, wskazują, że pewna, choć stosunkowo niewielka, grupa samorządów finansuje modernizację infrastruktury społecznej za pomocą instrumentów finansowych. Spośród zbadanych samorządów, 44 realizowało inwestycje w sferze infrastruktury społecznej. 7 samorządów wspomagało się w tym celu kredytem lub pożyczką. Udział finansowania dłużnego w całości inwestycji wyniósł 25,5%. W przyszłości 58% badanych JST planuje inwestycje w sferze infrastruktury usług społecznych, z czego 24% takich jednostek dopuszcza wykorzystanie w tym celu finansowania dłużnego.

Wsparcie powinno podlegać odpowiedniej demarkacji ze wsparciem BGK (pod warunkiem dostępności pożyczek), zakładamy, że będzie ono raczej udzielane ze środków zwróconych. Tak jak w przypadku instrumentu BGK, wsparcie mogłoby być komplementarne ze wsparciem oferowanym przez PFRON.

Proponowane formy wsparcia

Dla wsparcia w ramach tego działania proponujemy pozostanie przy finansowaniu tego typu projektów wyłącznie w formie bezzwrotnej.

6.3.9. Działanie 2.1.3 Doskonalenie kompetencji kadr pomocy i integracji społecznej oraz znoszenie barier instytucjonalnych w miejscach świadczących usługi publiczne

Zakres wsparcia wg RPS

Zakładane typy projektów obejmują między innymi szkolenia i doradztwo dla pracowników systemu pomocy społecznej, współpracę z uczelniami wyższymi w zakresie rozwoju oferty

¹²⁹ Więcej informacji o tym instrumencie można znaleźć pod adresem: [Fundusz Dostępności](#)

¹³⁰ Więcej danych będzie prawdopodobnie można znaleźć w sprawozdaniach za 2020 rok, które obecnie nie są jeszcze niestety dostępne.

szkoleniowej skierowanej do osób pracujących w obszarze pomocy i integracji społecznej, rozwój kompetencji instytucji publicznych, NGO i innych podmiotów realizujących usługi publiczne w obszarze włączenia.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Opisywane typy projektów nie kwalifikują się do wsparcia w formie instrumentów finansowych, dotyczą bowiem działań o charakterze szkoleniowo-doradczym, skierowanych przede wszystkim do osób działających w sektorze publicznym, a także współpracy międzyinstytucjonalnej.

Proponowane formy wsparcia

Dla wsparcia w ramach tego działania proponujemy wyłącznie wykorzystanie finansowania bezwrotnego.

6.3.10. Działanie 2.2.1 Aktywizacja społeczna, zawodowa oraz zwiększenie udziału w życiu publicznym seniorów

Zakres wsparcia wg RPS

Zakładane typy projektów obejmują między innymi rozwój oferty aktywności społecznej dla seniorów, w szczególności w formie projektów realizowanych przez NGO oraz grupy nieformalne, wspieranie partycypacji społecznej i obywatelskiej osób starszych poprzez działania animacyjne i doradcze, upowszechnianie informacji oraz promowanie zatrudniania osób starszych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Opisywane typy projektów nie kwalifikują się do wsparcia w formie instrumentów finansowych, dotyczą bowiem działań o charakterze promocyjno-informacyjnym lub networkingowym.

Proponowane formy wsparcia

Dla wsparcia w ramach tego działania proponujemy wyłącznie wykorzystanie finansowania bezwrotnego.

6.3.11. Działanie 2.2.2 „Aktywizacja społeczna i zawodowa osób z niepełnosprawnościami”

Zakres wsparcia wg RPS

Zakładane typy projektów obejmują między innymi tworzenie warunków do aktywizacji społecznej i włączenia społecznego każdej osoby z niepełnosprawnością, inicjowanie budowy kompleksowych rozwiązań w zakresie aktywizacji społecznej takich osób, subsydiowanie miejsc pracy u pracodawców, zdobywanie przez takie osoby doświadczenia zawodowego w ramach staży u pracodawców.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Opisywane typy projektów nie kwalifikują się do wsparcia w formie instrumentów finansowych, dotyczą bowiem działań o charakterze systemowym, bądź też z definicji możliwych tylko do finansowania za pomocą dotacji.

Proponowane formy wsparcia

Dla wsparcia w ramach tego działania proponujemy wyłącznie wykorzystanie finansowania bezzwrotnego.

6.3.12. Działanie 2.2.3 „Wsparcie imigrantów zagrożonych wykluczeniem”

Zakres wsparcia wg RPS

Zakładane typy projektów obejmują między innymi wspieranie działań monitorujących sytuację imigrantów, wspieranie upowszechniania informacji o ofercie pomorskich instytucji publicznych i organizacji pozarządowych, a także rozwój różnych form wsparcia dla tego typu osób.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Opisywane dwa typy projektów nie kwalifikują się do wsparcia w formie instrumentów finansowych, dotyczą bowiem działań o charakterze systemowym (monitoring i upowszechnianie informacji). W przypadku rozwoju różnych form wsparcia dla imigrantów zagrożonych wykluczeniem społecznym, zakładamy, że w intencji autorów chodzi także o działania systemowe, o charakterze testowo-pilotażowym, a więc kwalifikujące się do finansowania bezzwrotnego. Gdyby nawet jednak chodziło o bezpośrednie wsparcie takich osób, to instrumenty finansowe nie wydają się być najlepszym rozwiązaniem, dodatkowo nie jesteśmy pewni tego, czy od strony formalnej (poza osobami posiadającymi tzw. Kartę Polaka) takie osoby mogą korzystać z bezpośredniego wsparcia finansowego ze środków europejskich.

Proponowane formy wsparcia

Dla wsparcia w ramach tego działania proponujemy wyłącznie wykorzystanie finansowania bezzwrotnego.

6.3.13. Działanie 2.3.1 „Wsparcie organizacji pozarządowych”

Zakres wsparcia wg RPS

Zakładane typy projektów obejmują między innymi tworzenie rozwiązań sieciujących organizacje pozarządowe, wzmocnienie instytucjonalne NGO m.in. poprzez doskonalenie kompetencji pracowników i wolontariuszy, upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie współpracy NGO i JST, wzmocnienie NGO w prowadzeniu działalności gospodarczej, prowadzenie systematycznych działań monitorujących i analitycznych w kontekście kondycji III sektora

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Opisane typy projektów raczej nie kwalifikują się do wsparcia w formie instrumentów finansowych, ze względu na ich charakter. Jedynym potencjalnym obszarem, w którym można by rozważyć wykorzystanie IF, jest wzmocnianie NGO w prowadzeniu działalności gospodarczej, w tym jednak przypadku chodzi raczej, jak rozumiemy, o wzmocnienie w sensie doskonalenia kompetencji personelu i wykorzystania dobrych praktyk, niż o wzmocnianie potencjału finansowego¹³¹.

Warto przy okazji zaznaczyć, że instrumenty finansowe dla organizacji pozarządowych są w Polsce oferowane od wielu lat, taką ofertą dysponuje na przykład Polsko-Amerykański Fundusz Pożyczkowy Inicjatyw Obywatelskich Sp. z o.o., a także Towarzystwo Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA. Dodatkowo, organizacje pozarządowe mogą korzystać także z pożyczek dla podmiotów ekonomii społecznej; w ramach Programu Operacyjnego Wiedza-Edukacja-Rozwój, na terenie województwa pomorskiego były one oferowane właśnie przez TISE.

Proponowane formy wsparcia

Dla wsparcia w ramach tego działania proponujemy wyłącznie wykorzystanie finansowania bezzwrotnego, ze względu na zakres działania, a nie adresata wsparcia. W sytuacji, gdyby jednym z typów projektów był rozwój zakresu prowadzonej działalności gospodarczej, wykorzystanie instrumentów finansowych byłoby godne rozważenia. Z drugiej strony, można jednak wskazać, że w wielu przypadkach tego typu wsparcie może mieścić się w zakresie Działania 2.3.3, dotyczącego rozwoju ekonomii społecznej.

Niezależnie od wsparcia mieszczącego się w ramach opisywanego RPSu można natomiast prowadzić działania zmierzające do badania nowych możliwości finansowania organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej. Obecnie w Polsce są rozważane dwie

¹³¹ Naturalnie, nie można wykluczyć tego, że nasze rozumienie jest błędne i autorom RPS chodziło o coś innego.

takie możliwości, czyli crowdfunding oraz tzw. obligacje społeczne. Oba jednak rozwiązanie tylko w określonych sytuacjach lokują się w sferze instrumentów finansowych.

W przypadku obligacji społecznych wydaje się, że warto poczekać na podsumowanie pilotażu tego instrumentu realizowanego w ramach programu POWER¹³². Zresztą, mechanizm obligacji społecznych ma tylko dość ograniczone związki z instrumentami finansowymi sensu stricto.

Z kolei w przypadku crowdfundingu, zakładamy, że wchodzi w grę trzy rodzaje crowdfundingu:

- Crowdfunding udziałowy – w zamian za zebrane kwoty przekazywanie odpowiednich udziałów w przedsięwzięciu. Jest to na pewno najbardziej złożona forma crowdfundingu i w określonych, rzadkich i specyficznych, sytuacjach mogąca wręcz podlegać nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego¹³³. Jak przyjmujemy, wątpliwe, aby ta forma crowdfundingu znalazła szersze zastosowanie w omawianej sferze.
- Crowdfunding pożyczkowy - polegający na pozyskiwaniu kapitału od wielu inwestorów, finansowanie ma charakter zwrotny, o charakterze finansowania dłużnego, jest to zatem instrument zbliżony do pożyczki grupowej. Jest to instrument dość złożony od strony formalno-organizacyjnej (szczególnie przy dużej liczbie pożyczkodawców). W sytuacji dostępności finansowania zwrotnego dla organizacji pozarządowych i PES, zasadność jego stosowania może budzić pewne wątpliwości.
- Crowdfunding bezzwrotny – najbardziej rozpowszechniony, nie mający jednak oczywiście nic wspólnego z instrumentem finansowym.

Dodatkowo, istnieje pewne pole do wspomagającego finansowania zwrotnego i bezzwrotnego, przykładowo w formie dotacji lub pożyczek udzielanych w wysokości zależnej od pozyskanych środków prywatnych. Pole do stosowanie instrumentów finansowych ze środków publicznych wydaje się jednak dość ograniczone, w przypadku pierwszego instrumentu możliwa byłaby koinwestycja ze środków publicznych, w przypadku drugiego dodatkowa pożyczka (co jednak znakomicie komplikowałoby i tak niezbyt łatwy instrument), w przypadku trzeciego wchodzi w grę też w zasadzie tylko wspomagająca pożyczka.

¹³² Zob. [POWER](#)

¹³³ Zob. [KNF](#)

6.3.14. Działanie 2.3.2 „Mechanizmy kompleksowego wsparcia wolontariatu”

Zakres wsparcia wg RPS

Zakładane typy projektów obejmują monitorowanie wolontariatu w regionie, stymulowanie powstawania i wspieranie istniejących klubów i centrów wolontariatu, koordynację działań wolontariatu poprzez sieciowanie i promowanie idei form wolontariatu.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

W przypadku opisywanych typów projektów nie widzimy możliwości i zasadności zastosowania instrumentów finansowych. Opisywane działania mają bowiem nie tylko charakter całkowicie niekomercyjny, ale dotyczą wolontariatu, a więc podejmowania określonych działań z pobudek etycznych, bez jakiegokolwiek wynagrodzenia. Stąd też, podejmowane działania powinny być finansowane w sposób bezzwrotny.

Proponowane formy wsparcia

W ramach tego działania proponujemy wykorzystanie wyłącznie instrumentów bezzwrotnych.

6.3.15. Działanie 2.3.3 „Rozwój ekonomii społecznej”

Zakres wsparcia wg RPS

Zakładane typy projektów obejmują między innymi podnoszenie efektywności systemu wsparcia ekonomii społecznej np. poprzez wzmocnienie kompetencji kadry OWES, podnoszenie jakości oraz promocję produktów i usług podmiotów ekonomii społecznej (PES) oraz przedsiębiorstw społecznych (PS), w szczególności tych o zasięgu lokalnym, charakteryzujących się innowacyjnością lub nawiązujących do dziedzictwa regionalnego, wzmocnienie ekonomiczne PES / PS m.in. poprzez upowszechnienie dostępności do instrumentów finansowych skierowanych do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz tworzenie warunków do szerszego stosowania zrównoważonych zamówień publicznych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Wsparcie PES/PS za pomocą instrumentów finansowych ma już długie tradycje, choć jest to generalnie instrument skierowany do najmocniejszych podmiotów. Wsparcie to jest oferowane najczęściej w formie pożyczkowej (takie instrumenty były obecne w okresie 2007-2013 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, są też oferowane obecnie, o czym już wspominaliśmy, w ramach PO WER). W okresie 2014-2020 były też testowane instrumenty gwarancyjne, niestety bez sukcesu, zostały bowiem popełnione pewne błędy przy ich projektowaniu. Dodatkowo, w okresie 2014-2020 (też w ramach PO WER) jest wdrażany interesujący instrument tzw. *social venture capital*¹³⁴.

Wyzwaniem z punktu widzenia niniejszej analizy nie jest zatem możliwość zastosowania w tym obszarze instrumentów finansowych (co do zasady są one bowiem jak najbardziej

¹³⁴ Zob. [SVC 1](#) i [SVC 2](#)

możliwe do zastosowania), ale ich stosowanie w ramach opisanych powyżej typów projektów, a także ewentualne konkurencja z ofertą z poziomu krajowego. Zgodnie z projektem linii demarkacyjnej¹³⁵ instrumenty finansowe w sferze ekonomii społecznej będą wdrażane ze szczebla krajowego, podobnie jak miało to miejsce w ramach dwóch poprzednich okresów programowania. Dodatkowo, część PES (mających status przedsiębiorcy) może korzystać z instrumentów finansowych skierowanych do szerokiego grona przedsiębiorców sektora MŚP (upowszechnianie tego podejścia jest zresztą jednym z elementów realizowanego działania).

Jak się zatem wydaje, tak z powodu konkurencyjnej oferty wsparcia z poziomu krajowego, jak i opisanego w RPS zakresu wsparcia, nie widzimy pola do zastosowania w ramach tego Działania instrumentów finansowych, chyba, że albo zostanie zmieniony zakres działania albo też zrezygnuje się z oferowania instrumentów finansowych dla sektora ekonomii społecznej z poziomu krajowego lub też będą one dostępne dla ograniczonej grupy podmiotów/typów projektów. W takiej sytuacji uruchomienie instrumentów finansowych byłoby całkowicie uzasadnione.

Proponowane formy wsparcia

W ramach tego działania proponujemy, co do zasady i w obecnym stanie rzeczy, wykorzystanie wyłącznie instrumentów bezzwrotnych.

Długoterminowo można oczywiście rozważać zastosowanie innowacyjnych instrumentów, takich jak crowdfunding, czy też obligacje społeczne. Tego typu rozwiązania były już stosowane (na bazie środków europejskich) na przykład w Niemczech¹³⁶. Naszym zdaniem jednak:

- Jeżeli testować takie rozwiązanie, to jednak raczej w ramach środków zwróconych, niż w ramach FEP, ze względu na większą elastyczność wydatkowania i brak presji czasu.
- Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że bardzo dobrze oceniana jest oferta pożyczkowa dla podmiotów ekonomii społecznej w ramach PO WER, na terenie województwa pomorskiego takie pożyczki oferował korzystnie oceniany pośrednik finansowy, czyli TISE SA. O ile taka oferta będzie dostępna także w okresie 2021-2027, to powinna ona być wystarczająca.
- Być może do pilotażu takich instrumentów warto byłoby zaangażować właśnie TISE (można zresztą zakładać, że w przypadku ogłoszenia przetargu raczej

¹³⁵ „Linia demarkacyjna. Podział interwencji i zasad wdrażania krajowych i regionalnych programów operacyjnych w perspektywie finansowej na lata 2021-2027”, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Regionalnych Programów Operacyjnych, 4 lutego 2021

¹³⁶ ‘Combining ESIF financial instruments and crowdfunding’, Irene Schucht, Head of Strategy and Products, Investitionsbank Berlin, Germany

nie pojawi się inny podmiot), które posiada duże doświadczenie we wdrażaniu innowacyjnych instrumentów w sferze ekonomii społecznej (tak jak wspomniany *social venture capital*).

6.3.16. Podsumowanie

Numer Działania	Nazwa Działania	Czy zasadne jest zastosowanie IF?	Uwagi
1.1.1	Budowanie świadomości zdrowotnej	nie	D
1.1.2	Profilaktyka chorób, w szczególności zmiennych epidemiologicznie	nie	D
1.2.1	Działania na rzecz upowszechnienia deinstytucjonalizacji, koordynacji i personalizacji świadczeń zdrowotnych i społecznych	tak	IF oraz D
1.2.2	Wdrożenie narzędzi usprawniających organizację i zarządzanie podmiotami leczniczymi w celu zwiększenia bezpieczeństwa, jakości i efektywności leczenia oraz zadowolenia pacjentów	nie	D
1.3.1	Racjonalizacja zasobów ochrony zdrowia	tak	IF oraz D
1.3.2	Wzmocnienie potencjału ochrony zdrowia	tak	IF oraz D
2.1.1	Rozwój usług na rzecz włączenia społecznego	nie	D
2.1.2	Rozwój infrastruktury społecznej na rzecz włączenia społecznego	nie	D
2.1.3	Doskonalenie kompetencji kadr pomocy i integracji społecznej oraz znoszenie barier instytucjonalnych w miejscach świadczących usługi publiczne	nie	D
2.2.1	Aktywizacja społeczna, zawodowa oraz zwiększenie udziału w życiu publicznym seniorów	nie	D
2.2.2	Aktywizacja społeczna i zawodowa osób z niepełnosprawnościami	nie	D
2.2.3	Wsparcie imigrantów zagrożonych wykluczeniem	nie	D
2.3.1	Wsparcie organizacji pozarządowych	nie	D
2.3.2	Mechanizmy kompleksowego wsparcia wolontariatu	nie	D
2.3.3	Rozwój ekonomii społecznej	nie	D

Źródło: Opracowanie własne.

6.4. Regionalny Program Strategiczny w zakresie w zakresie edukacji i kapitału społecznego

6.4.1. Działanie 1.1.1 Powszechna edukacja przedszkolna

Zakres wsparcia wg RPS

Zgodnie z projektem RPS działanie przewiduje zarówno projekty związane z podnoszeniem jakości edukacji przedszkolnej, nastawione na poprawę oferty i kompetencji kadry, a także na innowacje organizacyjne i metodyczne, budowanie tożsamości regionalnej i promowanie edukacji przedszkolnej. Działania o charakterze „miękkim” są uzupełniane wspieraniem tworzenia nowych miejsc wychowania przedszkolnego oraz przyjaznej infrastruktury poprzez modernizację, adaptację, a także poprawę wyposażenia dydaktycznego.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Do tej pory wsparcie w obszarze tworzenia nowych miejsc wychowania przedszkolnego finansowano z wykorzystaniem dotacji z RPO WP. W ten sposób utworzono 6 812 nowych miejsc wychowania przedszkolnego, a docelowo w 2023 roku ma ich powstać łącznie 7 108. Do realizacji skierowano 117 projektów w Działaniu 3.1¹³⁷. Wsparcie było bezzwrotne i charakteryzowało się wysoką intensywnością (85% dofinansowania). Wśród projektów wybranych do dofinansowania aż 44% (52) wdrażały podmioty niepubliczne (przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe i przedszkola niepubliczne), pozostałe 56% realizowały jednostki samorządu terytorialnego¹³⁸. Liczba i wartość złożonych projektów w ostatnim konkursie z Działania 3.1, w którym zainteresowanie czterokrotnie przekroczyło dostępną alokację, potwierdza ogromne potrzeby w tym obszarze¹³⁹. Warto odnotować, że spośród 116 wniosków zakwalifikowanych do oceny merytorycznej aż 78 (67%) złożyły pomioty inne niż JST. Szacunki przeprowadzone na podstawie badania CAWI JST pokazują, że jest potrzeba dalszego inwestowania w infrastrukturę edukacyjną, jednak plany te odnoszą się nie tylko do przedszkoli. I chociaż samorzady dopuszczają możliwość skorzystania z pożyczek (w tym preferencyjnych) na ten cel to przede wszystkim chcą wykorzystać do tego środki własne i dotacje z RPO. Z informacji uzyskanych w trakcie wywiadów od jednostek samorządu terytorialnego wynika, że wolą one opłacać miejsca przedszkolne w placówkach prowadzonych przez podmioty niepubliczne, niż zadłużać się na rzecz tworzenia nowych

¹³⁷ [Raport z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, stan na 28.02.2021](#)

¹³⁸ Opracowanie własne na podstawie: [Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020. Wersja obowiązująca od 28.02.2021 do 30.03.2021](#)

¹³⁹ Chodzi o konkurs nr RPPM.03.01.00-IZ.00-22-001/20 zamknięty 8.02.2021. Wsparcie można było uzyskać m.in. na działalność bieżącą nowego miejsca wychowania przedszkolnego przez okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, dostosowanie lub adaptację (prace remontowo–wykończeniowe) budynków i pomieszczeń, dostosowanie istniejącej bazy lokalowej przedszkoli do nowo tworzonych miejsc wychowania przedszkolnego oraz zakup i montaż wyposażenia. W odpowiedzi na konkurs wpłynęło 126 wniosków, na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 182 215 392,86 zł, co stanowi 402,69% dostępnej alokacji. Źródło: [Informacja o liczbie złożonych wniosków w ramach konkursu 3.1. Edukacja przedszkolna](#) oraz [Nabór wniosków o dofinansowanie projektów w ramach Działania 3.1. Edukacja przedszkolna RPO WP 2014-2020](#)

miejsc w placówkach publicznych. Może się więc okazać, że wśród JST zainteresowanie instrumentem dedykowanym infrastrukturze przedszkolnej będzie umiarkowane. Wstępną weryfikację poziomu zainteresowania wsparciem zwrotnym na sfinansowanie infrastruktury przedszkolnej będzie planowana do uruchomienia w jeszcze w II kwartale 2021 r. pilotażowa pożyczka Pomorskiego Funduszu Rozwoju skierowana właśnie na ten cel.

Wpływ pandemii COVID-19 i niekorzystne zmiany podatkowe przekładają się na niepewną sytuację finansową gmin, czyli głównych podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie miejsc opieki przedszkolnej. Opinia ta znalazła potwierdzenie we wnioskach z wywiadów jakościowych. Rosną koszty bieżące ponoszone przez samorządy (wynagrodzenia, kontraktowane usługi, koszty energii elektrycznej i innych mediów), przy jednoczesnym spadku dochodów (szczególnie z PIT i CIT). Tym samym coraz trudniej może być im zapewnić finansowanie dla dużych inwestycji, a nawet wkładów własnych dla projektów dotacyjnych. Obsługa wyższego zadłużenia związanego z nowymi inwestycjami może stanowić zagrożenie płynności samorządów. Najpewniej wiele JST zrezygnuje z tego powodu z rozpoczęcia nowych inwestycji i ograniczy dalsze zadłużanie.

Z punktu widzenia oceny zasadności zastosowania wsparcia zwrotnego w analizowanym obszarze istotne jest również to, że w przypadku podmiotów publicznych, będących organami prowadzącymi dla placówek wychowania przedszkolnego, inwestycje te nie generują przychodów ani oszczędności. Ogranicza to zasadność stosowania instrumentów finansowych. Niemniej, w przypadku braku alternatyw (tj. braku wsparcia dotacyjnego), część gmin może być zainteresowana wsparciem zwrotnym, szczególnie jeśli połączone będzie ono z dotacją lub będzie częściowo umarzalne. Zainteresowania takiego można się spodziewać w przypadku gmin, na terenie których funkcjonuje relatywnie niewielka liczba miejsc przedszkolnych. Oferta instrumentów finansowych może się ponadto spotkać z zainteresowaniem ze strony podmiotów niepublicznych. Podmioty spoza sektora finansów publicznych często składają wnioski dotacyjne w obszarze wsparcia infrastruktury przedszkoli, a dodatkowo część z nich funkcjonuje na zasadach rynkowych, jednocześnie zapewniając miejsca opieki przedszkolnej, które współfinansują samorządy.

Proponowane formy wsparcia

Biorąc pod uwagę trudną sytuację samorządów (rosnące koszty bieżące w połączeniu z obniżeniem dochodów) i ogólne spowolnienie gospodarcze wywołane pandemią COVID-19, **wsparcie powinno być głównie dotacyjne**, a ewentualny instrument finansowy możliwie korzystny, z istotnym elementem zachęty. Dlatego też wydaje się zasadne uwzględnienie możliwości finansowania inwestycji w infrastrukturę przedszkolną za pomocą preferencyjnej pożyczki, obejmującej istotne umorzenie.

Mimo opisanych wyżej barier w stosowaniu instrumentów finansowych przez JST do tworzenia nowych miejsc wychowania przedszkolnego, wydaje się że ten obszar nie powinien być wyłączony z finansowania za pomocą wsparcia zwrotnego. Jednak Zainteresowanie wsparciem w tym obszarze, po latach wsparcia dotacyjnego, raczej nie

będzie na tyle duże, aby tworzyć odrębny instrument. Rozproszenie zapotrzebowania na inwestycje w miejsca świadczenia szeroko pojętych usług społecznych raczej wskazuje na **zasadność stworzenia instrumentu o szerokim zakresie tematycznym**, obejmującym usługi dla mieszkańców, świadczone zarówno przez podmioty publicznej, jak i niepubliczne oraz obejmującym obiekty użyteczności publicznej. Taki instrument mógłby odpowiedzieć na zapotrzebowanie na współfinansowanie inwestycji w infrastrukturę społeczną (w tym edukacji, usług społecznych, kultury i turystyki a także zdrowia) i inne budynki użyteczności publicznej oraz tereny przyległe.

Należy mieć na względzie, że jakkolwiek instrument finansowy zostanie przygotowany w celu poprawy dostępności usług publicznych, musi on umożliwiać prowadzenie działalności gospodarczej lub odpłatnej w celu płynnego finansowania kosztów spłaty zaciągniętego na niego zobowiązania i regulowania wysokich kosztów eksploatacyjnych.

6.4.2. Działania 1.1.2 Kompetencje przyszłości, 1.1.3 Indywidualne ścieżki edukacji, 1.1.4 Kompetencje kadr systemu oświaty, 1.1.5 Dialog edukacyjny

Zakres wsparcia wg RPS

Zaplanowane działania obejmują kształtowanie kompetencji kluczowych uczniów, realizację regionalnych programów stypendialnych wyrównujących szanse edukacyjne oraz promowanie uczenia się przez całe życie. Wsparcie obejmuje także podnoszenie kompetencji kadr systemu oświaty i działania organizacyjne koncentrujące się na zapewnieniu spójności edukacyjnej regionu. Część działań ma się koncentrować na silniejszym osadzeniu uczniów w społeczności lokalnej oraz współpracy między placówkami. Ważnym elementem będzie przedsięwzięcie strategiczne polegające na budowie szkół i placówek oświatowych pracujących modelowo w różnych obszarach edukacji, tzw. szkół referencyjnych. Nie chodzi tutaj jednak o zakładanie nowych placówek wraz z całą infrastrukturą, ale wybór i sieciowanie modelowych szkół, w których wdrażane są innowacje pedagogiczne. Planuje się także wdrażanie założeń edukacji włączającej, skierowanej do uczniów z niepełnosprawnościami, dysfunkcjami rozwojowymi oraz zaburzeniami zachowania i emocji, zagrożonych niedostosowaniem społecznym.

Jedynie uzupełniająco przewidziano wsparcie w zakresie tworzenia przyjaznej infrastruktury poprzez modernizację, adaptację, a także poprawę wyposażenia dydaktycznego. Wsparcie zaplanowano w ramach przedsięwzięcia strategicznego.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Zaplanowane działania mają wyłącznie charakter niekomercyjny, nie nastawiony na generowanie przychodu. W szczególności wsparcie w ramach przedsięwzięć strategicznych dla uczniów zdolnych i edukacji włączającej to działania nie nastawione na zysk i nie generujące oszczędności dla podmiotu je realizującego. Podobne działania były dotychczas z powodzeniem finansowane z dotacji i środków własnych JST. Oceniając zasadność finansowania zwrotnego w tym obszarze warto jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że w większości przypadków organy prowadzące dopłacają znaczne środki ze swoich budżetów

do funkcjonowania szkół. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów oraz informacji publikowanych przez Ministerstwo Finansów, subwencja oświatowa pokrywa ok. 60% kosztów bieżących funkcjonowania szkół.

Należy też mieć na względzie to, że szerokie wsparcie w obszarze edukacji, w tym kompetencji i doposażenia, jest wstępnie planowane w ramach KPO. W wersji przekazanej do konsultacji społecznych przewiduje się, że w skali całego kraju rząd przeznaczy kwotę 550 mln euro na rozwój oferty edukacyjnej, w tym rozwój kompetencji cyfrowych nauczycieli i uczniów w obszarze edukacji podstawowej i ponadpodstawowej. Wsparcie obejmie zarówno zakupy sprzętu dla uczniów (do końca III kwartału 2026 planuje się dostarczyć 950 tys. komputerów do szkół), nauczycieli (odsetek nauczycieli z dostępem do służbowego komputera przenośnego ma wzrosnąć z 20% do 90% do końca IV kw. 2024 r.), jak i szkolenia¹⁴⁰.

Około trzech czwartych JST planuje w najbliższych 3 latach inwestycje w rozwój infrastruktury edukacyjnej. Większość gmin i powiatów planuje sfinansować te działania przy wykorzystaniu środków własnych lub dotacji z RPO WP innych środków publicznych. I choć część samorządów (35%) nie wyklucza zaciągnięcia pożyczki na ten cel, to deklarowana skala takich inwestycji będzie relatywnie niewielka, co może oznaczać, że koszty uruchomienia dedykowanego instrumentu finansowego były niewspółmiernie duże w stosunku do skali pożyczek możliwych do udzielenia.

Proponowane formy wsparcia

W zakresie działań miękkich, rozumianych jako inicjatywy nie związane z poprawą infrastruktury, nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych. W części dotyczącej inwestycji wsparcie także powinno być głównie dotacyjne. Wsparcie infrastrukturalne zaplanowano jedynie jako uzupełniające, ściśle powiązane z podnoszeniem jakości edukacji, w ramach planowanego przedsięwzięcia strategicznego. Być może istnieje niewielki potencjał dla wykorzystania IF w tym obszarze, ale wdrażanie poprzez przedsięwzięcie strategiczne raczej uniemożliwi stosowanie IF.

6.4.3. Działanie 1.2.1 Skuteczne i powszechne doradztwo zawodowe

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach działania 1.2.1 przewidziano szereg inicjatyw służących podnoszeniu efektywności doradztwa zawodowego w szkołach. Obejmują one podnoszenie kompetencji doradców, tworzenie bazy narzędzi dla tej grupy, inicjowanie i poszerzenie współpracy na linii doradców zawodowych z instytucjami rynku pracy, pracodawcami i uczelniami oraz inne działania promocyjne i sieciujące.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

¹⁴⁰ [Projekt Krajowego Planu Odbudowy](#).

Ze względu na charakter projektów planowanych do wsparcia, które nie będą przynosić podmiotom je realizującym dochodów, ani generować oszczędności po ich stronie, nie widzimy zasadności zastosowania w tym obszarze wsparcia zwrotnego. Obszar ten był do tej pory wspierany w sposób dotacyjny i to przeważnie jako element szerszych projektów dla szkół, w szczególności w ramach Działania 3.2 i 3.3 RPO WP i w naszej opinii w dalszym ciągu powinien być finansowany w formie bezzwrotnej.

Proponowane formy wsparcia

Zalecane jest jedynie wsparcie dotacyjne. Nie ma uzasadnienia dla stosowania instrumentów finansowych.

6.4.4. Działanie 1.2.2 Atrakcyjne szkolnictwo branżowe

Zakres wsparcia wg RPS

Planowane działania wpisują się w przedsięwzięcie strategiczne „Kształtowanie sieci szkół branżowych na Pomorzu” stanowiące kontynuację największego w Polsce przedsięwzięcia strategicznego w obszarze szkolnictwa zawodowego z perspektywy 2014-2020 „Kształtowanie sieci ponadgimnazjalnych szkół zawodowych uwzględniającej potrzeby subregionalnych i regionalnego rynków pracy”.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

W mijającej perspektywie finansowej koncepcja ta była realizowana głównie w formie projektów zintegrowanych, obejmujących jednocześnie komponent infrastrukturalny ze środków EFRR oraz nieinfrastrukturalny, dofinansowany z EFS¹⁴¹. Były to projekty dotacyjne, w których poziom dofinansowania wynosił 85%¹⁴². Jak wskazują autorzy SRWP 2030, pomimo kompleksowych i skoordynowanych działań, wciąż potrzeby w zakresie rozwoju szkolnictwa zawodowego/ branżowego są bardzo duże, szczególnie w zakresie dostosowania nauczania do potrzeb gospodarki, a także współpracy JST z przedsiębiorcami.

W tym obszarze nie występuje możliwość wygenerowania istotnych przychodów, szczególnie w przypadku wsparcia organów prowadzących publiczne szkoły branżowe. W przypadku nielicznych szkół niepublicznych – istnieje potencjalnie możliwość wygenerowania przychodów. Niepubliczne szkoły zawodowe i branżowe w niewielkim stopniu skorzystały ze wsparcia dotacyjnego w perspektywie 2014-2020. Jedynie dwa takie podmioty spośród 65 szkół w 23 projektach, były prowadzone przez organizacje inne niż jednostka samorządu terytorialnego.

Wstępnie założono, że intensywna współpraca z pracodawcami daje pewne możliwości po stronie tych partnerów na generowanie oszczędności, o ile projekty będą przewidywały inwestycje w infrastrukturę z której korzystać będą mogli także pracodawcy do prowadzenia

¹⁴¹ RPS Aktywni Pomorzanie oraz [informacja Instytucji Zarządzającej RPO WP 2014-2020 dot. naboru wniosków o dofinansowanie projektów w ramach Działania 4.1. Infrastruktura ponadgimnazjalnych szkół zawodowych](#)

¹⁴² Poza kilkoma wyjątkami.

działalności. W toku prowadzonych wywiadów nie udało się potwierdzić, aby ta grupa mogła być zainteresowana partycypowaniem w projektach wspartych zwrotnie.

Proponowane formy wsparcia

Wsparcie powinno być wdrażane dotacyjnie, w ramach kompleksowych projektów zintegrowanych. Rozdzielenie wsparcia infrastrukturalnego od interwencji w zakresie podnoszenia jakości nie realizowałoby celów RPS. W części dotyczącej inwestycji nie identyfikuje się odpowiedniej liczby placówek, które mogłyby skorzystać ze wsparcia zwrotnego. Wydawało by się, że ważnym odbiorcą wsparcia w postaci instrumentów mogą być szkoły niepubliczne, jednak jest ich za mało aby można było rozważyć tworzenie dedykowanego instrumentu (spośród 118 szkół branżowych w regionie I stopnia jest 11 prowadzonych przez przedsiębiorstwa i 6 prowadzonych przez organizacje)¹⁴³.

Trudności w zapewnieniu udziału pracodawców występowały już w inicjatywach finansowych z dotacji. Tak więc w przypadku tej grupy nie widzimy ani potrzeby ani możliwości uruchamiania dedykowanego wsparcia z wykorzystaniem instrumentów finansowych.

6.4.5. Działanie 2.1.1 Tożsamość i różnorodność

Zakres wsparcia wg RPS

Działanie 2.1.1 zostanie poświęcone przede wszystkim inicjatywom z zakresu zachowania i upowszechniania dziedzictwa niematerialnego, wzmacnianie świadomości i tożsamości regionalnej narodowej i obywatelskiej oraz promowania działań kulturalnych. Oprócz działań o charakterze nieinwestycyjnym zaplanowano także inicjatywy zwiększające dostępność kultury, w tym dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami. Wydaje się, że mają one mieć charakter uzupełniający względem projektów w zakresie zachowania i upowszechniania dziedzictwa niematerialnego i budowania świadomości i tożsamości regionalnej narodowej i obywatelskiej.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Działania o charakterze „miękkim” w obszarze kultury niematerialnej nie mają możliwości generowania przychodów, w szczególności w przypadku ich wdrażania przez publiczne instytucje kultury. I chociaż nie zostało to zdefiniowane na poziomie projektu RPS, w domyśle wsparcie miałyby trafić do państwowych lub samorządowych instytucji kultury, czyli podmiotów, dla której działalność kulturalna jest podstawowym celem statutowym, nie stanowiącym jednocześnie działalności gospodarczej, prowadzona w szczególności w formie: muzeów, biur wystaw artystycznych, galerii i centrów sztuki, bibliotek, domów i ośrodków kultury, świetlic i klubów, zgodnie z Ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

¹⁴³ Dane na podstawie [Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych](#) – System Informacji Oświatowej.

W zakresie zwiększania dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami uruchomiono dedykowany instrument finansowy z poziomu krajowego. Pożyczka w ramach Funduszu Dostępności jest skierowana m.in. na wsparcie państwowych i samorządowych instytucji kultury. Środki można przeznaczyć na dostosowanie budynków do potrzeb osób mających ograniczenia w mobilności czy percepcji. Pożyczka jest udzielana na bardzo korzystnych warunkach. Środki są nisko oprocentowane (0,15%), a sama pożyczka może być częściowo umorzona lub połączona z dotacją ze środków PFRON¹⁴⁴. Operatorzy pożyczki nie wymagają wkładu własnego, a czas spłaty można rozłożyć nawet do 20 lat.

Zaplanowane umorzenia podzielono na kilka kryteriów. W przypadku budynków użyteczności publicznej stosuje się **kryterium terytorialne**, które obliczane jest wg wskaźnika GUS: kwota zasiłków pielęgnacyjnych wypłaconych na 1000 mieszkańców danej gminy, na której terenie znajduje się inwestycja i umożliwia umorzenie do 10% pożyczki¹⁴⁵ oraz **kryterium przeznaczenia** budynku (wynosi 30% w przypadku budynków użyteczności publicznej). Niestety, nie wiadomo jak będzie się kształtowała dostępność do środków z Funduszu kolejnych latach, ani tym bardziej jaka część budżetu może przypaść podmiotom z województwa pomorskiego. Ze wsparcia wykluczone są podmioty niepubliczne, także te działające w obszarze kultury. Na obecną chwilę nie wydaje się więc, żeby instrument ten stanowił istotną konkurencję dla ewentualnego instrumentu finansowego wdrażanego w woj. pomorskim.

Proponowane formy wsparcia

Obszar należy wdrażać z wykorzystaniem dotacji. W części dotyczącej inwestycji warto, aby obszar zwiększania dostępności kultury, w tym dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami, nie był wykluczony w ramach ogólnego instrumentu o szerokim zakresie tematycznym, obejmującym publiczne i niepubliczne usługi dla mieszkańców, w tym obiekty użyteczności publicznej i usługi społeczne. Ważnym odbiorcą wsparcia w postaci instrumentów mogą być podmioty niepubliczne, działające w obszarze kultury. (wykluczone ze wsparcia w ramach Funduszu Dostępności).

¹⁴⁴ Dotacja przysługuje tylko w przypadku wielorodzinnych budynków mieszkalnych. Na podstawie: [Regulamin pożyczek do 2 mln zł w ramach Funduszu Dostępności](#)

¹⁴⁵ Można uzyskać 10% umorzenia, jeżeli wskaźnik wynosi 80,00 i więcej; 8% umorzenia, jeżeli wskaźnik wynosi od 50,00 do 79,99; 5% umorzenia, jeżeli wskaźnik wynosi od 30,00 do 49,99; 0% umorzenia, jeżeli wskaźnik wynosi poniżej 30,00. Na podstawie: [Regulamin pożyczek do 2 mln zł w ramach Funduszu Dostępności](#)

6.4.6. Działanie 2.1.2 Rozwój infrastruktury kultury i zachowanie dziedzictwa materialnego

Zakres wsparcia wg RPS

Zaplanowano działania obejmujące budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury kultury oraz poprawę stanu obiektów i obszarów zabytkowych i nadawanie im nowych funkcji (służących celom społecznym, kulturalnym i turystycznym), a także wzmacnianie integracyjnego potencjału kultury, w tym uczestnictwa w kulturze.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

W przypadku takich inwestycji często występuje asymetria wielkości nakładów na inwestycje i potencjalnych przychodów z nich. Inwestycje w strukturę zabytkową są szczególnie wysoko kosztochłonne, ale w przypadku np. funkcji turystycznej mogą w dłuższej perspektywie generować przychody. Przychody mogą osiągać wartości od bardzo niewielkich (np. instytucje z bezpłatnym dostępem dla odwiedzających) do znacznych (instytucje komercyjne). Dodatkowo należy mieć na względzie trudną sytuację branży kultury, związaną z ograniczeniem ich funkcjonowania (dostępu dla zwiedzających) w czasie pandemii.

Jak wynika z przeprowadzonej wśród samorządów ankiety, inwestycje w obszarze kultury planują 2 na 3 JST z regionu. Co czwarty samorząd, mający takie plany, przewiduje że na ten cel wydatkuje przez najbliższe 3 lata nie więcej niż 600 tys. złotych, podobny odsetek JST planuje przeznaczyć między 600 tys. zł a 1,5 mln. Samorzady chciałyby sfinansować te inwestycje wykorzystując całą paletę dostępnych źródeł: od środków własnych (9 na 10 JST), poprzez dotacje z RPO WP (co drugi) i innych środków publicznych (także połowa samorządów), uzupełniając sięgając po inne źródła (np. PROW, dotacje MKiDN, program Współpracy Transgranicznej, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych czy wykorzystując obligacje).

Wydaje się więc, że istnieje pewien potencjał do zastosowania wsparcia zwrotnego w obszarze infrastruktury kultury. Preferencyjne pożyczki wskazywano jako jedno z uzupełniających ewentualnych źródeł finansowania inwestycji o obszarze infrastruktury kultury (2 na 5 samorządów planujących takie wydatki rozważyłoby sfinansowanie ich preferencyjną pożyczką udzielaną ze środków Marszałka Województwa Pomorskiego). Wiele jednak będzie zależało od warunków przyznawanych pożyczek, ewentualnych umorzeń i możliwości łączenia finansowania dłużnego z innymi źródłami wsparcia.

Proponowane formy wsparcia

Głównym źródłem finansowania infrastruktury kultury powinny pozostać dotacje. Trudno przewidzieć jak duże ostatecznie będzie zainteresowanie wsparciem zwrotnym w tym obszarze. Można się spodziewać, że nie będzie na tyle wysokie, aby tworzyć odrębny instrument z poziomu regionalnego przeznaczony tylko na inwestycje w obszarze kultury. **Podobnie jak w przypadku niektórych obszarów w ramach omawianego RPS zasadnym**

wydaje się włączenie obszaru kultury do finansowania w ramach pożyczki o szerokim zakresie tematycznym.

Ze względu na różne dostępne źródła finansowania wydaje się, że instrument finansowy mógłby stanowić uzupełnienie dla finansowania dotacyjnego inwestycji w istniejących obiektach oraz wspomóc powstawanie nowych. Powinien umożliwiać prowadzenie działalności gospodarczej lub odpłatnej w celu płynnego finansowania kosztów spłaty zaciągniętego na niego zobowiązania i regulowania wysokich kosztów eksploatacyjnych.

6.4.7. Działanie 2.1.3 Kompetencje kadr kultury i turystyki

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach Działania 2.1.3 przewidziano wsparcie na rzecz podnoszenia kompetencji kadr kultury i turystyki, wymiany wiedzy i doświadczeń w zakresie prowadzenia działalności kulturalnej oraz rozwoju społecznych funkcji kultury pomiędzy pracownikami instytucji, organizacji pozarządowych oraz indywidualnymi twórcami i animatorami.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Z pewnością w branży turystycznej i kulturze występują znaczne deficyty środków, w tym także na kształcenie kadr. Ze względu na specyfikę województwa (wiele obiektów zabytkowych, rozwinięta turystyka) jest to obszar wymagający wsparcia. Doświadczenia w zakresie finansowania podobnych przedsięwzięć z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych są bardzo ograniczone. Pilotażowo z poziomu krajowego uruchomiono innowacyjne projekty, w których oferowano pożyczki na kształcenie dla osób dorosłych, z których korzystać mogli także pracownicy instytucji kultury, organizacji pozarządowych oraz indywidualni twórcy i animatorzy (nieoprocentowane, do 25% umorzenia)¹⁴⁶. Pożyczki dystrybuowano w systemie popytowym, aby każdy zainteresowany mógł skorzystać z programu. W kolejnej perspektywie finansowej FE prawdopodobnie podobne wsparcie będzie kontynuowane z poziomu centralnego. Może ono stanowić uzupełnienie dla wsparcia z poziomu regionu.

Wsparcie wdrażano też z poziomu regionu, ale w systemie podażowym, poprzez projekty związane z kształceniem ustawicznym w ramach Działania 5.5. Były to szkolenia językowe, TIK i zawodowe, a w przypadku niektórych projektów bezpośrednio skierowane do osób z branży turystycznej. Na podstawie zebranych informacji nie widać uzasadnienia dla tworzenia osobnego instrumentu finansowego, wspierającego finansowanie kompetencji kadr kultury i turystyki. W tym zakresie dostępne wsparcie dotacyjne dystrybuowane z regionu, uzupełnione konkurencyjną ofertą pożyczkową z poziomu centralnego powinny zaspokoić zapotrzebowanie w sektorze.

¹⁴⁶ Pomoc zwrotna jako popytowy instrument finansowania działań z zakresu kształcenia ustawicznego realizowanego w ramach Osi IV Innowacje Społeczne Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Z podsumowaniem dwóch innowacyjnych projektów można zapoznać się tutaj: [Raport dla badania „Ewaluacja innowacji społecznych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój”. Drugi raport tematyczny](#)

Proponowane formy wsparcia

Ze względu na strategiczne znaczenie branży turystycznej i kultury w regionie i jej trudną sytuację w czasie pandemii i prawdopodobnie także w okresie post-pandemicznym, wsparcie dla kadr z tych branż powinno mieć charakter dotacyjny. Ewentualne uzupełnienie będą stanowiły pożyczki, dostępne na poziomie krajowym oraz proponowane wsparcie zwrotne w postaci pożyczki na sprofilowane na kwalifikacje w branżach preferowanych, w tym m.in. związanych z turystyką i kulturą, zaproponowane w ramach działań: 2.1.1 „Adaptacyjny system rozwoju zawodowego Pomorzán” i 2.1.2 „Wysokie kwalifikacje mieszkańców Pomorza” przewidzianych w RPS w zakresie gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej i czasu wolnego.

6.4.8. Działanie 2.2.1 Świadomość i wiedza mieszkańców

Zakres wsparcia wg RPS

W działaniu 2.2.1 przewidziano wsparcie działań obejmujących programy promujące wiedzę oraz zmianę zachowań i postaw np. w zakresie aktywności obywatelskiej i równego traktowania, kultury i tożsamości regionalnej, środowiska i klimatu, zdrowego trybu życia, racjonalnych zachowań komunikacyjnych, cyfryzacji czy przedsiębiorczości.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Wszystkie zaplanowane działania mają charakter niedochodowy, nie są związane z możliwymi oszczędnościami ani inwestycjami wymagającymi dużych nakładów finansowych, których spłata musiałaby zostać rozłożona w dłuższym czasie. Takie działania, co do zasady, nie przynoszą przychodów ani oszczędności po stronie organizatorów ani uczestników .

Proponowane formy wsparcia

Zalecane jest jedynie wsparcie dotacyjne. Nie ma uzasadnienia dla stosowania instrumentów finansowych.

6.4.9. Działanie 2.2.2 Więzi mieszkańców ze środowiskiem lokalnym

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach Działania 2.2.2 *Więzi mieszkańców ze środowiskiem lokalnym* przewidziano działania dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, zaplanowano wsparcie w zakresie rozwoju oferty miejsc integracji lokalnych społeczności takich jak domy kultury, świetlice wiejskie czy domy sąsiedzkie wraz z potrzebną infrastrukturą. Oprócz tych inicjatyw planuje się wspieranie narzędzi partycypacji społecznej oraz działań ukierunkowanych na kooperację i komunikację międzyludzką. Specyficzne kryteria strategiczne można sugerować w takie działania jak animacja środowiskowa oraz promowanie wolontariatu, a także silną współpracę różnych placówek działających lokalnie (organizacji pozarządowych, w tym LGD/LGR, szkół i innych placówek oświatowych oraz podmiotów gospodarczych). Interwencja ma się koncentrować na obszarach deficytu infrastruktury społecznej w zakresie wyposażenia w infrastrukturę

służącą integracji lokalnych społeczności (zgodnie z mapą potrzeb), w tym w szczególności w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz na obszary zagrożonych trwałą marginalizacją.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Na podstawie zapisów RPS można wnioskować, że co do zasady większość przewidzianych działań to nieduże, oddolne inicjatywy o charakterze „miękkim”, realizowane przez podmioty publiczne i organizacje pozarządowe oraz grupy nieformalne. Wydaje się, że tego typu podmioty w większości działają nie dla zysku i bezpłatnie. Można sobie wyobrazić, że dwa obszary wsparcia, zaplanowane w tym Działaniu, mogą mieć charakter inwestycji mogących generować przychód: działalność odpłatna w miejscach integracji lokalnych społeczności (np. w formie kawiarenek, zajęć dla dzieci lub dorosłych) lub w przypadku przedsięwzięć polegających na poprawie jakości przestrzeni publicznej przez podmioty prywatne. Wydaje się jednak, że organizatorzy tego typu inicjatyw, o ile nie zostaną sfinansowane z wykorzystaniem bogatego źródła finansowania dotacyjnego, w niewielkim stopniu będą zainteresowani sięgnięciem po instrument zwrotny. Do tej pory dostępne były na ten cel środki dotacyjne zarówno z RPO WP, jak i np. z PROW czy z FIO. Środki z FIO organizacje pozarządowe mogły przeznaczyć m.in. na animowanie działań samopomocowych, wykorzystywanie przestrzeni publicznych dla aktywności obywatelskiej czy wspieranie aktywnych form integracji społecznej.

Proponowane formy wsparcia

Działanie zostało skierowane wyłącznie na obszary deficytu infrastruktury społecznej, w większości do mniejszych ośrodków miejskich i na tereny wiejskie. Potencjał do tworzenie miejsc łączących funkcję społeczną z możliwością prowadzenia działalności gospodarczej lub odpłatnej jest więc marginalny. **Obszar ten powinien być wspierany poprzez dotacje.** Można rozważyć, podobnie jak w przypadku innych obszarów w ramach omawianego RPS, aby nie wyłączać działań nastawionych na tworzenie miejsc integrujących lokalną społeczność do finansowania w ramach pożyczki o szerokim zakresie tematycznym, jednak w tym przypadku zainteresowanie ze strony potencjalnych inwestorów może się nie pojawić.

6.4.10. Działanie 2.2.3 Przestrzeń przyjazna mieszkańcom

Zakres wsparcia wg RPS

Interwencja zaplanowana w Działaniu 2.2.3 przewiduje trzy typy interwencji. Pierwszy koncentruje się na rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast. Drugi obejmuje przywracanie funkcji społecznej przestrzeniom publicznym, a trzeci odwołuje się do nadawania nowych funkcji obiektom oraz terenom wykorzystywanym uprzednio na inne cele, w szczególności produkcyjne, kolejowe i wojskowe, poprzez przywracanie im utraconych walorów. Z działań mają skorzystać lokalne społeczności. Poprawiona ma zostać także estetyka przestrzeni, korzyści ma odczuć lokalna gospodarka. Wszystkie przedsięwzięcia mają przyczyniać się do wzrostu poziomu uczestnictwa mieszkańców w życiu społecznym i włączać lokalną społeczność w realizację projektów. Do wsparcia zostaną

skierowane jedynie przedsięwzięcia wykorzystujące walory wynikające z kontekstu przyrodniczego i kulturowego (obligatoryjnie specyficzne kryteria strategiczne). Zaś inwestycje w zakresie rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast mają być prowadzone na podstawie programów rewitalizacji powiązanych z lokalnymi politykami społecznymi.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Wsparcie powinno być przede wszystkim dotacyjne ze względu na charakter i cel wdrażanych działań. Jednak część inwestycji można sfinansować z wykorzystaniem instrumentów finansowych. Zasadność takiego podejścia potwierdzają pozytywne doświadczenia z perspektywy 2014-2020. Wdrażana w ramach RPO WP pożyczka rewitalizacyjna okazała się być dobrym instrumentem wspierającym realizację założeń zapisanych w programach rewitalizacji, wspierając tym samym samorządy i nieliczne pomioty niepubliczne w sfinansowaniu potrzebnych inwestycji, zapewniając przy tym osiągnięcie efektów społecznych inwestycji. Doświadczenia w tym zakresie są nawet szersze. We wcześniejszej perspektywie finansowej były dostępne preferencyjne pożyczki z inicjatywy JESSICA na realizację projektów miejskich w ramach Działania 3.3 RPO WP 2007-2013 „Infrastruktura Rozwoju Miast - Wsparcie Pozadotacyjne”.

Jednocześnie w latach 2014-2020 możliwe było uzyskanie wsparcia dotacyjnego na projekty o podobnym zakresie. W przypadku projektów realizowanych poza ZIT, na które ogłoszono nabór w trybie konkursowym, alokację wyczerpano już po pierwszym naborze w 2017 roku. Zapotrzebowanie na wsparcie było tak duże (w relacji do dostępnych środków), że alokacja została wyczerpana pomimo obniżenia intensywności wsparcia z 85% do 53% średnio na projekty poza ZIT i do 64% w ramach ZIT. Zainteresowani realizacją projektów w kolejnych latach mogli skorzystać właśnie z pożyczki rewitalizacyjnej.

Poza działaniami realizowanymi na terenach rewitalizowanych, szereg instrumentów wspierał takie działania, które mogłyby być realizowane w ramach przywracanie funkcji społecznej przestrzeniom publicznym czy nadawania nowych funkcji obiektom oraz terenom wykorzystywanym uprzednio na inne cele. Do takich instrumentów można zaliczyć wdrażaną przez PFR pożyczkę miejską (przeznaczoną na przedsięwzięcia inwestycyjne o charakterze infrastrukturalnym, na którą alokowano dotychczas 120 mln zł), która służyła finansowaniu projektów na rzecz poprawy konkurencyjności oraz zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej i osiedleńczej miast, a także wzmocnienie potencjału społecznego i gospodarczego regionu. Alokacja na ten instrument także została wyczerpana podczas pierwszego naboru w listopadzie 2019 r.

Spośród niedawno uruchomionych instrumentów jest nowy instrument dotacyjny BGK (finansowany z poziomu krajowego), na budowę i modernizację budynków i lokali komunalnych. Znowelizowana ustawa mieszkaniowa zwiększa kwoty dofinansowania dla gmin do 80 proc. całkowitych kosztów przedsięwzięcia. Wcześniej takie inwestycje można było realizować w województwie pomorskim właśnie poprzez pożyczkę rewitalizacyjną. Wysokie wsparcie dotacyjne jest jednak dla samorządów znacznie korzystniejsze.

Szeroką ofertę wsparcia na działania obejmuje przywracanie funkcji społecznej przestrzeniom publicznym i nadawania nowych funkcji tworzy szereg instrumentów dotacyjnych uruchamianych przez różne organy publiczne. Są to m.in. z działania finansowane ze środków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (w zakresie infrastruktury kultury) czy Ministerstwa Sportu (w zakresie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej), a także Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (w zakresie infrastruktury instytucji pomocy społecznej). Podobne inwestycje dotuje Wojewódzki Konserwator Zabytków (na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane obiektów zabytkowych). Jako źródła finansowania inicjatyw o charakterze społecznym, wykorzystującym istniejącą infrastrukturę, wykorzystywać można programy celowe innych resortów (np. MEiN). Lokalne inicjatywy można było z kolei dofinansować z rządowego Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (FIO).

Mimo bogatego wachlarza alternatywnych form finansowania zmian przestrzeni publicznych a także niskiego poziomu zainteresowania zwrotną formą finansowania rewitalizacji, deklarowanego w ankiecie CAWI JST takie instrumenty wydają się zasadne. Przy czym dla zwiększenia efektywności podejmowanych działań warto dążyć do tego, żeby na terenach zdegradowanych swoje inwestycje realizował bogaty wachlarz podmiotów – nie tylko samorządy, ale także podmioty prywatne i organizacje pozarządowe, które realizują cele społeczne (tworzą miejsca pracy, pobudzają gospodarkę i aktywność społeczną). Możliwe, że zasady wsparcia w ramach FEP 2021-2027 będą wymuszały finansowanie jedynie działań inwestycji wpisanych do programów rewitalizacji. Jeśli taki warunek się pojawi, będzie utrudniał takim podmiotom ubieganie się o preferencyjne finansowanie.

Proponowane formy wsparcia

Funkcjonująca pożyczka rewitalizacyjna powinna być kontynuowana, przy zachowaniu podstawowych parametrów jak obecnie. Warto jednak rozważyć zwiększenie poziomu zachęty dla odbiorców, stosując umorzenia, z których korzystać mogłyby np. samorządy realizujące inwestycje wpisane do programów rewitalizacji, w szczególności JST o niskich dochodach na osobę lub o wysokim wskaźniku korzystania z pomocy społecznej.

Jednocześnie proponujemy nie wykluczać ze wsparcia także innych podmiotów i ich inicjatywy, umożliwiając finansowanie działań realizujących cele zapisane w poszczególnych LPR/GPR na terenach objętych rewitalizacją nawet jeśli same inwestycje nie zostaną imiennie wpisane do programów. Tym samym wymiar gospodarczy i społeczny rewitalizacji mógłby oddziaływać silniej na obszarach realizacji programów, bez konieczności prowadzenia złożonego procesu aktualizacji programów. Jeśli wdrażanie takiego instrumentu nie będzie możliwe w ramach RPO, to należy rozważyć finansowanie projektów poza programami rewitalizacji w ramach środków zwróconych.

Alternatywnie pożyczka rewitalizacyjna mogłaby zostać przekształcona w ogólny instrument zwrotny, obejmujący szersze spektrum inwestycji w infrastrukturę społeczną (w tym edukacji, usług społecznych, kultury i turystyki a także zdrowia) i inne budynki użyteczności publicznej oraz tereny przyległe. Pisaliśmy już o nim wcześniej, w ramach innych działań

w RPS. W tej sytuacji działania wpisane w LPR/GPR powinny zostać objęte najsilniejszą zachętą (komponent bezzwrotny), a działania realizowane na terenie zdegradowanym preferencją obejmującą np. wysokość oprocentowania.

Kolejnym elementem, którego zmiana może pozytywnie odbić się na ilości i jakości realizowanych przedsięwzięć, jest możliwość łączenia wsparcia dotacyjnego ze zwrotnym (nie tylko w ramach komponentu umorzeniowego, ale także z wykorzystaniem innych dotacji). W ten sposób instrumenty dotacyjne i zwrotne nie będą stanowiły konkurencji, ale zapewnią komplementarność wsparcia. Badanie nie dostarcza jednoznacznych wniosków w zakresie wprowadzania szerszej palety instrumentów w tym obszarze (jak np. gwarancje), można jednak dostrzec potencjał do realizacji projektów rewitalizacyjnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Pojedyncze pozytywne przykłady takich działań pozwalają wierzyć, że mimo długoterminowości oraz złożoności projektów realizowanych w formule PPP, powinna być coraz częściej stosowana¹⁴⁷. Należy mieć na uwadze, że szczegółowa analiza możliwości wykorzystania formuły PPP nie była przedmiotem badania.

Korzystnym rozwiązaniem, wartym uwzględnienia przy planowaniu instrumentu, jest zachowanie wskaźnika społecznego przy ocenie inwestycji, mającego wpływ na wysokość oprocentowania. System stosowany przez BGK sprawdził się, a także umożliwił wprowadzanie modyfikacji intensyfikujących społeczne oddziaływanie projektów do założeń inwestorów na etapie oceny wniosków.

Wsparcie działań poza rewitalizacją, to jest na przywracanie funkcji społecznej przestrzeniom publicznym i nadawanie nowych funkcji obiektom oraz terenom wykorzystywanym uprzednio na inne cele, w szczególności produkcyjne, kolejowe i wojskowe, poprzez przywracanie im utraconych walorów warto wspierać przede wszystkim dotacyjnie (ze względu na ograniczony efekt ekonomiczny takich przedsięwzięć). Jednak sugerujemy pozostawić możliwość także wsparcia w sposób zwrotny.

¹⁴⁷ Pierwsze doświadczenia opisano w publikacji [Partnerstwo publiczno-prywatne w rewitalizacji](#) PARP z 2015 r., przywołując m.in. pierwszą w Polsce umowę na udzielenie pożyczki ze środków JESSICA na projekt PPP w Sopocie polegający na rewitalizacji dworca PKP i terenów przydworcowych. Kolejnym przykładem może być rewitalizacja Dolnego Miasta w Gdańsku czy zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku.

6.4.11. Podsumowanie proponowanych instrumentów wsparcia w ramach RPS wz. edukacji i kapitału społecznego

Numer Działania	Nazwa Działania	Czy zasadne jest zastosowanie IF?	Uwagi
1.1.1	Powszechna edukacja przedszkolna	tak	D, uzupełniająco IF
1.1.2	Kompetencje przyszłości	nie	D
1.1.3	Indywidualne ścieżki edukacji	nie	D
1.1.4	Kompetencje kadr systemu oświaty	nie	D
1.1.5	Dialog edukacyjny	nie	D
1.2.1	Skuteczne i powszechne doradztwo zawodowe	nie	D
1.2.2	Atrakcyjne szkolnictwo zawodowe	nie	D
2.1.2	Rozwój infrastruktury kultury i zachowanie dziedzictwa materialnego	tak	D, uzupełniająco IF
2.1.3	Kompetencje kadr kultury i turystyki	tak	D, uzupełniająco IF
2.2.1	Świadomość i wiedza mieszkańców	nie	D
2.2.2	Więzi mieszkańców ze środowiskiem lokalnym	nie	D
2.2.3	Przestrzeń przyjazna mieszkańcom	tak	D, uzupełniająco IF

Źródło: Opracowanie własne.

6.5. Regionalny Program Strategiczny w zakresie bezpieczeństwa środowiskowego i energetycznego

6.5.1. Działanie 1.1.1 Zmniejszenie zagrożenia powodziowego od strony rzek i morza oraz z tytułu podtopień (nawalne deszcze), a także rozwój potencjału służb ratowniczych i zarządzania kryzysowego

Zakres wsparcia wg RPS

Zgodnie z projektem RPS w ramach Działania 1.1.1 wspierane mają być inwestycje zwiększające odporność regionu na zagrożenia związane z ryzykiem powodziowym. Obejmą one zarządzanie ryzykiem powodziowym, w tym rozwój systemów wczesnego ostrzegania, wzmocnienie potencjału służb ratowniczych oraz systemu zarządzania kryzysowego. Przedsięwzięcia te uzupełniać będzie wsparcie urządzeń hydrotechnicznych oraz koryt cieków naturalnych, zwiększających bezpieczeństwo regionu w przypadku wystąpienia powodzi od strony rzek i morza.

W ramach przedsięwzięć strategicznych wsparty zostanie Program Kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015).

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Z uwagi na zakres planowanych inwestycji, które nie mają charakteru dochodowego i nie będą generować oszczędności pozwalających na sfinansowanie kosztów pożyczki, wsparcie w ramach działania 1.1.1 nie nadaje się do finansowania za pomocą wsparcia zwrotnego. Za bardziej preferencyjną formą finansowania (tj. finansowaniem bezzwrotnym) przemawia również fakt, że korzyści z realizacji projektów (w tym korzyści finansowe rozumiane jako nieponoszenie strat związanych z wystąpieniem powodzi) obejmować będą ogół mieszkańców regionu, a nie tylko projektodawców.

Proponowane formy wsparcia

Z uwagi na zakres inwestycji oraz ich znaczenie dla bezpieczeństwa regionu **formą wsparcia odpowiednią dla analizowanego zakresu interwencji są dotacje**. W innym przypadku istnieje ryzyko odłożenia na przyszłość lub wręcz zaniechania niektórych przedsięwzięć.

6.5.2. Działanie 1.1.2 Ograniczanie zagrożeń naturalnych będących skutkiem zmian klimatu, w tym działania łagodzące negatywny wpływ ekstremalnych zjawisk pogodowych

Zakres wsparcia wg RPS

Działanie 1.1.2 dedykowane jest realizacji działań mających na celu ograniczanie zagrożeń naturalnych związanych ze zmianami klimatu, w tym ekstremalnych zjawisk pogodowych (zarówno suszy, jak i powodzi). Służyć temu ma m.in. rozwój naturalnej retencji, renaturyzacja cieków wodnych, wsparcie urządzeń melioracyjnych, odtwarzanie terenów zalewowych, czy tworzenie systemu monitorowania skutków suszy i innych niebezpiecznych zjawisk. Wsparcie przeznaczone ma być również na zabezpieczenie infrastruktury krytycznej

zapewniającej dostawy wody, odprowadzanie ścieków, przesył energii etc.. Dodatkowo, wsparcie przeznaczone ma być na przebudowę i odnowę drzewostanów o składzie i strukturze odpowiadającej danemu siedlisku.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Podobnie jak w przypadku działania 1.1.1 również te inicjatywy mają charakter niedochodowy i nie będą generowały oszczędności pozwalających na spłatę rat pożyczek. Z tego powodu nie nadają się one do finansowania za pomocą wsparcia zwrotnego.

Proponowane formy wsparcia

Formą wsparcia adekwatną do zakresu i znaczenia interwencji dla poprawy bezpieczeństwa regionu oraz poprawy stanu środowiska naturalnego jest **wsparcie bezzwrotne**, w formie dotacji.

6.5.3. Działanie 1.1.3 Rozwój błękitno-zielonej infrastruktury i zwiększanie retencji wodnej

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach ostatniego z działań priorytetu 1.1 planowane jest wsparcie szerokiego katalogu inicjatyw związanych z rozwojem błękitno-zielonej infrastruktury. Przedsięwzięcia te obejmą budowę i rozbudowę zbiorników retencyjnych, systemów infiltracji, powierzchni przepuszczalnych, jak również indywidualne i zbiorcze systemy zatrzymywania i zagospodarowania wód opadowych i roztopowych tworzących element systemu retencji oraz systemów wykorzystania wody szarej oraz działania polegające na rozwoju powierzchni zieleni i rewitalizacji parków miejskich i wiejskich.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Działanie 1.1.3, podobnie jak pozostałe działania priorytetu 1.1 ma charakter niedochodowy i tym samym nie jest zasadne zastosowanie w nim instrumentów finansowych. Ewentualnym obszarem, który można by rozważyć do objęcia taką formą wsparcia, jest rozwój indywidualnych systemów zatrzymywania i zagospodarowania wód opadowych i roztopowych. Przedsięwzięcia te, obok istotnego wymiaru związanego z poprawą gospodarki wodnej (ograniczeniem jej zużycia), mogą generować po stronie odbiorców oszczędności związane z mniejszym zapotrzebowaniem na wodę. Ich skala jest jednak trudna do oszacowania, i nie wiadomo po jakim czasie koszt inwestycji mógłby się zwrócić. Co więcej, potrzeby związane z rozwojem indywidualnych systemów zatrzymywania i zagospodarowania wody przynajmniej częściowo adresują obecnie obowiązujące programy wsparcia, jak np. program Moja Woda wdrażany przez NFOŚiGW. Osoby prywatne mogą w jego ramach pozyskać dotację w wysokości 5 tys. zł (pokrywających maksymalnie 80% kosztów kwalifikowalnych) na instalacje do zbierania, retencjonowania i wykorzystywania wód opadowych¹⁴⁸. Oznacza to, że ewentualne wsparcie w formie zwrotnej miałoby realną

¹⁴⁸ Więcej o Programie przeczytać można na stronie [Moja woda](#).

konkurencję w postaci dotacji, co z kolei mogłoby oznaczać problem z wykorzystaniem środków, przynajmniej dopóty, dopóki wsparcie dotacyjne byłoby dostępne.

Proponowane formy wsparcia

Z uwagi na zakres planowanych inwestycji oraz ich znaczenie dla poprawy bilansu wodnego, wsparcie w ramach działania 1.1.3 **powinno mieć charakter bezwrotny**.

6.5.4. Działanie 1.2.1 Poprawa stanu cennych gatunków i siedlisk oraz ochrona ekosystemów strefy przybrzeżnej Morza Bałtyckiego

Zakres wsparcia wg RPS

Interwencja z działania 1.2.1 przyczynić się ma do poprawy stanu cennych gatunków i siedlisk oraz ochrony ekosystemów strefy przybrzeżnej poprzez ochronę zagrożonych gatunków, siedlisk przyrodniczych i ekotonów, odtwarzanie i renaturyzację ekosystemów, monitoring stanu ochrony siedlisk i gatunków, przebudowę składu gatunkowego siedlisk leśnych jak również ograniczenie antropopresji oraz eliminację obcych gatunków inwazyjnych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Podobnie jak w przypadku działań priorytetu 1.1, również wsparcie w tym obszarze ma charakter niedochodowy i niegenerujący oszczędności i z tego powodu nie ma w ich przypadku zasadności stosowania instrumentów finansowych. Jednocześnie jest to obszar bardzo ważny dla poprawy stanu środowiska naturalnego i zachowania walorów środowiskowych dla przyszłych pokoleń i jako taki powinien być wspierany narzędziami o największym efekcie zachęty.

Proponowane formy wsparcia

Z uwagi na zakres wsparcia oraz jego znaczenie dla ochrony środowiska i zachowania cennych walorów przyrodniczych regionu wskazane jest **finansowanie go w formie dotacji**. W innym przypadku, może się okazać że ważne inwestycje nie zostaną zrealizowane ze względu na brak środków lub odłożone na przyszłość, co może rodzić negatywne konsekwencje dla stanu siedlisk i gatunków.

6.5.5. Działanie 1.2.2 Ochrona wód i ekosystemów od wód zależnych, w szczególności jezior

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach działania 1.2.2 wspierane będą działania ochronne skoncentrowane na ochronie wód i ekosystemów zależnych, zwłaszcza jezior, poprzez czynną ochronę gatunków i siedlisk, renaturyzację wód śródlądowych oraz obszarów wodno-błotnych, zmniejszenie antropopresji i rekultywację jezior, jak również zagospodarowanie terenów wokół zbiorników wodnych oraz rzek i jezior.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Ze względu na niedochodowy i niegenerujący oszczędności charakter interwencji planowanej do finansowania w ramach działania 1.2.2 niezasadne jest stosowanie w tym obszarze wsparcia w formule zwrotnej. Podobnie jak w przypadku działania 1.2.1, również w tym przypadku planowana interwencja ma bardzo duże znaczenie dla poprawy stanu środowiska i jako taka, powinna być wspierana narzędziami dającymi największy efekt zachęty.

Proponowane formy wsparcia

Znaczenie realizacji projektów z działania 1.2.2 dla ochrony środowiska predestynuje ten obszar do **wspierania dotacyjnego**, pozwalającego na realizację tych inwestycji. W innym przypadku, można się spodziewać ich odłożenia w czasie lub wręcz zaniechania z uwagi na brak środków.

6.5.6. Działanie 1.2.3 Ochrona walorów przyrodniczo-krajobrazowych w szczególności na obszarach objętych formami ochrony przyrody oraz przeciwdziałanie fragmentacji przestrzeni przyrodniczej

Zakres wsparcia wg RPS

Ostatnie z działań priorytetu 1.2 służyć ma ochronie walorów przyrodniczo-krajobrazowych, szczególnie na obszarach objętych formami przyrody. Interwencja w tym obszarze, z jednej strony skoncentrowana będzie na ochronie czynnej (m.in. ochronie gatunków i przywracaniu drożności korytarzy ekologicznych). Z drugiej strony wspierane mają być systemy służące monitorowaniu stanu przyrody m.in. poprzez specjalistyczne opracowania, digitalizację danych oraz rozwój systemów udostępniania i przetwarzania informacji o środowisku.

W ramach działania 1.2.3 planowana jest realizacja dwóch przedsięwzięć strategicznych. Pierwsze z nich dotyczy optymalizacji sieci obszarów chronionego krajobrazu w województwie pomorskim – etap II. Natomiast drugie obejmuje realizację zapisów planów ochrony przyrody przyjętych dla parków krajobrazowych należących do Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Analogicznie jak w pozostałych działaniach priorytetu 1.2, również w tym przypadku inwestycje planowane do wsparcia mają charakter niedochodowy, nie będą generować oszczędności i jako takie nie kwalifikują się do wsparcia w postaci instrumentów finansowych. Podobnie jak w dwóch opisywanych wcześniej działaniach, również w tym przypadku należy naszym zdaniem stosować wsparcie bezzwrotne, które stanowi największą zachętę do realizacji projektów.

Proponowane formy wsparcia

Podobnie jak w poprzednich działaniach priorytetu 1.2, również interwencja z działania 1.2.3 powinna być **wspierana w formie dotacji**. Należy przypuszczać, że zastosowanie innego podejścia skutkuje odłożeniem tych inwestycji w czasie lub wręcz rezygnacją z części z nich, co będzie miało negatywne konsekwencje dla stanu środowiska.

6.5.7. Działanie 1.3.1 Realizacja innowacyjnych projektów w zakresie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym

Zakres wsparcia wg RPS

Działanie 1.3.1 dedykowane jest wsparciu innowacyjnych projektów pozwalających na transformację gospodarkę regionu w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Prowadzić mają one do efektywnej gospodarki zasobami oraz zapobiegania powstawaniu odpadów i ich ponownego użycia. Wsparcie skierowane MŚP obejmuje ponadto budowę lub rozbudowę instalacji do wytwarzania innowacyjnych materiałów i produktów w ramach biogospodarki oraz rozwój modeli biznesowych opartych na ekoprojektowaniu.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

W ramach interwencji skierowanej na ochronę środowiska, to właśnie wsparcia z działania 1.3.1 w największym stopniu kwalifikuje się do wykorzystania instrumentów finansowych. Wsparcie to skierowane jest w większości do sektora MŚP, który dzięki podjęciu inwestycji pozwalającej na efektywne gospodarowanie zasobami, w tym ekoprojektowanie¹⁴⁹ powinny odnosić wymierne korzyści finansowe oraz wizerunkowe. Przedsięwzięcia te powinny bowiem podnieść konkurencyjność przedsiębiorstwa i dostosować je do nowych wyzwań związanych z przechodzeniem na gospodarkę obiegu zamkniętego. Aby tak się stało potrzebne będą oczywiście również odpowiednie zmiany na poziomie centralnym, w tym rozwiązania systemowe stwarzające odpowiednie zachęty (m.in. zachęty w systemie podatkowym) do prowadzenia działalności gospodarczej w oparciu o model GOZ¹⁵⁰. To właśnie wdrożenie rozwiązań prawnych związanych z GOZ, w tym koncepcji rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) będzie jednym z kluczowych czynników wpływających na skalę zainteresowania wsparciem w tym obszarze.

Wnioski z badania CATI MŚP wskazują na to, że obecnie około 12% ankietowanych firm zainteresowanych jest realizacją inwestycji zwiększających efektywność gospodarowania zasobami, w tym ograniczeniem ilości wytwarzanych odpadów i zapewnieniem ich zagospodarowania. Odsetek ten powinien jeszcze wzrosnąć po implementacji do prawodawstwa polskiego przepisów UE. Póki co Polska jest opóźniona z wdrożeniem do porządku prawnego systemu ROP, nie są też znane jego szczegółowe założenia, co przekładać się może na wstrzymywanie decyzji inwestycyjnych części przedsiębiorstw. Niemniej w momencie, w którym założenia te wejdą w życie, można się spodziewać rosnącego zainteresowania wsparciem w tym obszarze, które – z uwagi na komercyjny charakter projektów, które powinny generować dochód – powinno być wdrażane w formule zwrotnej.

¹⁴⁹ W przypadku ekoprojektowania istnieje oczywiście ryzyko zmniejszenia przychodów przedsiębiorstw, jeśli ich produktu w większym stopniu niż dotychczas nadawałyby się do naprawy, tym samym zmniejszając popyt na nowe produkty. Niemniej, zmiany w tym obszarze i tak wymuszają przepisy unijne, więc producenci tak czy inaczej będą musieli je wdrożyć.

¹⁵⁰ Potrzeba takich rozwiązań ujęta jest w przyjętej przez Radę Ministrów *Mapie Drogowej. Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*.

Trzeba jednocześnie pamiętać, że na poziomie centralnym również uruchomione zostanie wsparcie dla sektora przedsiębiorstw, w celu jego transformacji w kierunku GOZ. Inwestycje tego typu przewidziane są m.in. w projekcie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Zgodnie z jego treścią wsparcie MŚP uwzględniające transformacje podmiotów tego sektora w kierunku GOZ ujęte zostało w ramach Komponentu A „Odporność i konkurencyjność gospodarki”. Jedne z planowanych kierunków działań (A2.2.1. Inwestycje we wdrażanie technologii i innowacji środowiskowych, w tym związanych z GOZ) wprost nawiązuje do omawianego tematu. Na wsparcie inwestycyjne przeznaczono łącznie 162 mln euro dotacji. Z tej puli na rozwój technologii przyczyniających się do stworzenia rynku surowców wtórnych przeznaczono 350,5 mln zł, które mają pozwolić na sfinansowanie 5 projektów. Natomiast pozostałe 350 mln zł alokowano na rozwój technologii przyjaznych środowisku. W tym przypadku planowane jest wsparcie zdecydowanie mniejszych inwestycji, które mogą w otrzymać od 200 tys. euro (wartość minimalna) do 1 mln euro (wartość maksymalna) dotacji. Pozwoli to na sfinansowanie inwestycji około 100 przedsiębiorstw. Inwestycje te mają być wspierane w latach 2021-2026.

Wsparcie transformacji MŚP w kierunku GOZ będzie zapewne również przedmiotem interwencji w programach finansowanych ze środków unijnych perspektywy 2021-2027 na poziomie centralnym. Analizę zapotrzebowania w tym obszarze zleciła w 2020 r. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. W dokumencie przygotowanym na jej zlecenie¹⁵¹, wskazano potrzebę stworzenia w kolejnej perspektywie finansowej szeregu instrumentów wspierających MŚP bezpośrednio w adaptacji do modelu GOZ, jak i pośrednio – poprzez tworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju GOZ. W przypadku programów regionalnych proponowaną formą wsparcia MŚP (projekty dotyczące zakupu i wdrażania rozwiązań GOZ) są pożyczki. Natomiast w POIR+, w zależności od tego czy dany projekt miałby komponent B+R, czy dotyczyłby tylko wdrożenia, wsparcie miałby przyjąć formę dotacji (z komponentem B+R) albo instrumentu finansowego (bez B+R). Wsparcie omawianego obszaru przewidywane jest również w ramach Projektu Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027.¹⁵² Na obecnym etapie zapisy dotyczące tej interwencji są jednak bardzo ogólne. W dokumencie tym o wsparciu przedsiębiorstw w obszarze GOZ wspomina się w jednym akapicie, w którym wskazano, że „Koncepcja GOZ dotyczy całego cyklu życia produktu, w związku z tym wsparcie obejmować będzie również obszar racjonalizacji zasobochłonności prowadzonej działalności, w całym cyklu życia produktu lub usługi”¹⁵³. Nie przesądzono również czy projekty te będą wspierane w formie dotacji, czy instrumentów finansowych. Niemniej autorzy dokumentu zostawiają możliwość wykorzystania wsparcia zwrotnego w wybranych obszarach (można domniemywać, że chodzi właśnie o wsparcie dla

¹⁵¹ Badanie pt. „Ocena zapotrzebowania na wsparcie przedsiębiorstw w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym (circular economy)”, PARP (2020).

¹⁵² MFiPR, Projekt Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027, Warszawa, marzec 2021.

¹⁵³ Op. cit. s. 49

sektora przedsiębiorstw), jednak decyzje w tym względzie zostaną podjęte po przeprowadzeniu odpowiednich analiz.

Na obecnym etapie, gdy nieznany jest szczegółowy zakres wsparcia z FEnIKS, oraz POIR+, niewiele nadal wiadomo również o interwencji z KPOiZO trudno ocenić szansę na komplementarność pomiędzy poszczególnymi instrumentami wsparcia oraz ryzyko konkurencji pomiędzy nimi. Niewątpliwie, zwłaszcza wsparcie dotacyjne z KPOiZO może stanowić istotną konkurencję dla IF (zarówno z poziomu regionalnego, jak i centralnego). W nowej wersji tego dokumentu nieco dookreślono założenia wsparcia, podając planowaną minimalną i maksymalną wartość dotacji (200 tys. do 1 mln euro) oraz docelową liczbę MSP, które mają z niego skorzystać. Można przypuszczać, że dotacje dla 100 przedsiębiorstw zostaną relatywnie szybko wykorzystane, co stworzy pole do wdrażania IF, niemniej w pierwszych latach – gdy dostępne będą dotacje, konkurencja z ich strony może istotnie zagrażać IF. Pewnym rozwiązaniem jest skierowanie wsparcia regionalnego dla przedsiębiorstw mniejszych, w przypadku których dofinansowanie/kwota pożyczki nie przekroczy 200 tys. euro.

Proponowane formy wsparcia

Wsparcie MŚP w przechodzeniu na model GOZ co do zasady powinno się odbywać z wykorzystaniem instrumentu finansowego. W naszej opinii instrument ten powinien przyjąć formę **preferencyjnej pożyczki, optymalnie z możliwym umorzeniem (do 30%) w przypadku osiągnięcia odpowiednio wysokiego efektu ekologicznego** (np. znacznej redukcji surowców zużytych w procesie produkcji, zmniejszenia ilości odpadów powstających w procesie użytkowania lub zastosowanie surowców w największym stopniu podlegających odzyskowi lub recyklingowi)¹⁵⁴. Preferencyjna forma wsparcia oraz możliwość umorzenia części pożyczki stanowią będą element zachęty, zwiększający szansę na powodzenie instrumentów finansowych w tym obszarze i jednocześnie zwiększenie efektów ekologicznych interwencji. Z uwagi na dotacyjne wsparcie dostępne w KPOiZO oraz fakt, że obszar ten będzie stosunkowo nowym kierunkiem interwencji ze środków publicznych, można rozważyć aby w pierwszych latach wdrażania (np. pierwszych 2-3 latach) dofinansowywać projekty MSP w zakresie ekoprojektowania oraz zapobiegania powstawania odpadów w formie dotacji. Przedsięwzięcia tak wsparte można by następnie wykorzystać do promocji transformacji MSP w kierunku GOZ. Natomiast po tym okresie, docelowym modelem wsparcia powinny być instrumenty finansowe.

W naszej opinii nie należy na obecnym etapie (gdy nie ma rozwiązań systemowych związanych z GOZ, czy ROP) dla tego typu interwencji tworzyć oddzielnego, dedykowanego IF, tylko **wspierać projekty dotyczące GOZ w ramach szerszego schematu wsparcia**

¹⁵⁴ Szczegółowe rozstrzygnięcia dotyczące warunków umorzenia powinny być opracowane w momencie, w którym będą znane informacje o przepisach/wytycznych związanych z przechodzeniem na GOZ, w tym zasadą ROP.

konkurencyjności MŚP, opisywanego przy okazji RPS w zakresie gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej i czasu wolnego.

6.5.8. Działanie 1.3.2 Zapobieganie powstawaniu odpadów oraz stworzenie warunków do maksymalizacji ilości selektywnie zbieranych odpadów

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach Działania 1.3.2 wspierane będą: tworzenie sieci centrów ponownego wykorzystania i napraw oraz projekty mające na celu przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności, pozwalające na zapobieganie powstawaniu odpadów. Dodatkowo planowane jest wsparcie systemów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w tym poprzez rozbudowę infrastruktury służącej selektywnej zbiórce odpadów komunalnych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Projekty planowane do wsparcia w ramach działania 1.3.2 mają zróżnicowany potencjał do finansowania ich za pomocą wsparcia zwrotnego. Rozwój systemów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, w tym rozbudowa infrastruktury, co do zasady będą miały zapewnione finansowanie w ramach opłat za odbiór odpadów ponoszonych przez mieszkańców. Teoretycznie więc przedsięwzięcia te mogłyby być finansowane za pomocą wsparcia zwrotnego. Jednak z uwagi na fakt, że ciężar ich finansowania zostałby przeniesiony na mieszkańców (za sprawą potencjalnego wzrostu opłaty za odbiór odpadów), nie rekomendujemy instrumentów finansowych w tym obszarze.

Podobnie, niezasadne jest w naszej opinii wsparcie w formie instrumentów zwrotnych dla projektów dotyczących przeciwdziałania marnotrawieniu żywności. W tym przypadku głównymi argumentami są z jednej strony prawdopodobnie niedochodowy charakter inwestycji (zakładając, że będą to głównie akcje edukacyjne), potencjalnie niewielka liczba projektów, jak i waga problemu, która sprawia, że powinien być on wspierany instrumentem o największym efekcie zachęty, tj. dotacją.

Z punktu widzenia zasadności stosowania instrumentów finansowych, największy potencjał w tym obszarze mogłyby mieć projekty dotyczące tworzenia sieci centrów ponownego wykorzystania i napraw. Jednak jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, na obecnym etapie przedsięwzięcia te mają mieć raczej charakter edukacyjny, a nie wymiar gospodarczy, co oznacza, że również w tym obszarze niezasadne jest stosowanie instrumentów finansowych. Wybór mniej atrakcyjnej (z punktu widzenia odbiorcy wsparcia) formy finansowania tych projektów, prawdopodobnie prowadziłyby do zaniechania planów realizacji tego typu przedsięwzięć. W sytuacji, w której projekty te miałyby mieć jednak wymiar gospodarczy warto rozważyć wsparcie w formie zwrotnej, jako że powinny one generować dochód pozwalający na sfinansowanie kosztów pożyczki.

Proponowane formy wsparcia

W naszej opinii wszystkie typu projektów z działania 1.3.2 **powinny być wspierane w formie bezzwrotnej**, dotacjami, które stanowią dla potencjalnych odbiorców większy efekt zachęty

i jednocześnie, nie powinny się przekładać na rosnące opłaty dla odbiorców usług wspartych w ramach projektu (tj. mieszkańców ponoszących opłaty za odbiór odpadów).

Do rozważenia jest zastosowanie instrumentów finansowych w przypadku tworzenia sieci centrów ponownego wykorzystania i napraw, jeśli inwestycje te będą miały charakter gospodarczy. Wówczas warto je wesprzeć preferencyjną pożyczką. Nie rekomendujemy jednak tworzenia oddzielnego instrumentu finansowego, ale **wsparcie tych inwestycji (zakładając, że będą realizowane przez MŚP), w ramach szerszych instrumentów wsparcia konkurencyjności MŚP opisywanych w części poświęconej RPS w zakresie gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej i czasu wolnego.** Stworzenie dedykowanego instrumentu finansowego dla tego typu inwestycji jest, w naszej opinii, bezzasadne z uwagi na potencjalnie niewielką liczbę projektów, które można w ten sposób sfinansować, co z jednej strony rodzić może problemy ze znalezieniem pośrednika finansowego. Z drugiej zaś, generować niewspółmiernie wysokie koszty związane z uruchomieniem instrumentu.

6.5.9. Działanie 1.3.3 Rozwój infrastruktury do odzysku w tym recyklingu odpadów komunalnych, infrastruktury do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych oraz przywracanie terenom zdegradowanym wartości użytkowych

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach Działania 1.3.3 wspierane będą instalacje służące przetwarzaniu i zagospodarowaniu odpadów (zarówno instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, instalacji termicznego przetwarzania odpadów, jak i instalacji odzysku odpadów oraz zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji), rekultywacja terenów zdegradowanych w wyniku składowania odpadów, jak również likwidacja dzikich wysypisk. Zgodnie z zapisami RPS w ramach tego działania wspierany będzie również rozwój instalacji do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych (szczególnie odpadów medycznych i weterynaryjnych).

W ramach działania 1.3.3 planowane jest jedno przedsięwzięcie strategiczne dotyczące modernizacji istniejącej instalacji do termicznego przekształcania odpadów medycznych i weterynaryjnych przy Szpitalu Specjalistycznym im. J.K. Łukowicza w Chojnicach.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Przedsięwzięcia w obszarze gospodarki odpadami, co do zasady, mają zapewnione finansowanie w ramach opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów, które ponoszą mieszkańcy (w przypadku odpadów komunalnych) lub podmioty lecznicze i weterynaryjne (w przypadku odpadów przez nie wytwarzanych). Będą to więc projekty dochodowe, które potencjalnie można by wspierać w postaci instrumentów finansowych. Przeciw stosowaniu instrumentów finansowych przemawia jednak to, że z dużą dozą prawdopodobieństwa ciężar kosztów inwestycji związanych z odpadami komunalnymi (a więc i spłaty rat) przeniesiony zostałby na mieszkańców, natomiast te związane z odpadami medycznymi na placówki lecznicze, w tym szpitale, które znajdują się w złej sytuacji finansowej. Co więcej,

jest to również obszar o dużym znaczeniu dla ochrony środowiska oraz wypełnienia zobowiązań unijnych nałożonych na Polskę dyrektywami UE. Z tego powodu warto do jego wsparcia wykorzystywać instrumenty o możliwie dużym efekcie zachęty, dające szansę na szybsze wdrożenie odpowiednich rozwiązań i wypełnienie przyjętych zobowiązań.

Proponowane formy wsparcia

Z uwagi na specyfikę obszaru oraz jego znaczenie dla ochrony środowiska oraz wypełnienia zobowiązań unijnych, proponujemy aby wsparcie w tym obszarze przyjęło formę bezzwrotną.

6.5.10. Działanie 1.4.1 Ograniczanie emisji zanieczyszczeń do wód w zlewniach, poprawa jakości wód

Zakres wsparcia wg RPS

Wsparcie w ramach działania 1.4.1 koncentruje się na ograniczeniu emisji zanieczyszczeń do wód, poprzez rozwój zbiorczych, a tam, gdzie to niemożliwe również lokalnych i indywidualnych systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych. Dodatkowo w obszarze tym wspierane będzie również do zagospodarowanie osadów ściekowych.

W działaniu 1.4.1 planowane jest wsparcie dwóch przedsięwzięć strategicznych. Pierwsze z nich obejmuje budowę Kolektora Żuławskiego odprowadzającego ścieki komunalne z obszaru Miasta i Gminy Pruszcz Gdański do oczyszczalni Wschód. Drugie dotyczy budowy centralnej oczyszczalni ścieków dla aglomeracji Sztum w Subregionie Nadwiślańskim.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Rozwój instalacji wodno-kanalizacyjnej to inwestycje, z których korzystać będą mieszkańcy regionu i których koszty funkcjonowania pokrywać będą opłaty przez nich wnoszone.

Niemniej, ze względu na znaczenie tych projektów dla jakości życia mieszkańców oraz wypełnienia zobowiązań unijnych, określonych w odpowiednich dyrektywach¹⁵⁵ w obszarze tym warto zastosować instrumenty o największym efekcie zachęty, tj. dotacje.

Zgodnie z wymogami prawa m.in. ustawą art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie dostępu do wodociągów i kanalizacji oraz usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych należy do zadań własnych gminy. W związku tym samorzady są zobligowane do realizacji niezbędnych inwestycji w tym obszarze. Zgodnie z wynikami badania CAWI JST około dwóch trzecich samorządów planuje w najbliższych 3 latach inwestycje w obszarze ochrony środowiska, a więc prawdopodobnie również w zakresie rozwoju infrastruktury wodno-kanalizacyjnej¹⁵⁶. Przedsięwzięcia te finansowane mają być ze środków własnych, uzupełnianych dotacjami (zarówno z RPO, jak i innych programów) oraz pożyczkami (zarówno preferencyjnymi, jak i

¹⁵⁵ Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych.

¹⁵⁶ W badaniu CAWI nie weryfikowaliśmy bardzo szczegółowego zakresu inwestycji planowanych przez JST. Oznacza to, że jedynie część z inwestycji planowanych przez JST dotyczyć może rozwoju infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (o tym, że takie inwestycje na pewno będą realizowane wiemy z badań jakościowych).

komercyjnymi). Gdyby istniała taka możliwość, niemal 60% samorządów biorących udział w badaniu byłoby zainteresowanych skorzystaniem z preferencyjnych pożyczek. Finansowanie dłużne służyłoby wówczas do pokrycia około 50% wartości inwestycji. Istnieje więc potencjał do zastosowania w tym obszarze instrumentów finansowych. W szczególności biorąc pod uwagę fakt, że są to inwestycje, których koszty realizacji przynajmniej częściowo pokrywać będą opłaty wnoszone przez mieszkańców. Istnieje więc potencjał do wygenerowania środków pozwalających na spłatę ewentualnych pożyczek zaciągniętych na ich realizację¹⁵⁷.

Niemniej z uwagi na znaczenie tych projektów dla jakości życia mieszkańców, poprawy stanu środowiska, jak również wypełnienia zobowiązań unijnych w naszej opinii w obszarze tym nie należy stosować wsparcia zwrotnego, tylko dotacyjne. Za takim rozwiązaniem przemawia kilka argumentów:

- po pierwsze, podejście takie pozwolić powinno na przyspieszenie wypełnienia wymogów UE, w innym przypadku dojść może do odłożenia tych inwestycji na przyszłość, szczególnie w tych aglomeracjach, w których pozostały do realizacji stosunkowo niewielkie inwestycje;
- po drugie, jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, przynajmniej dla części JST wsparcie dotacyjne jest warunkiem koniecznym realizacji inwestycji w tym obszarze. Część naszych rozmówców wprost przyznała, że w najbliższych latach prawdopodobnie będą oni zmuszeni do rezygnacji z części planów inwestycyjnych¹⁵⁸, a to co będą realizować w dużej mierze zależeć może od dostępności korzystnych programów wsparcia. Należy bowiem pamiętać, że finanse JST otrzymały w ostatnim czasie dwa potężne ciosy. Jeden związany jest ze skutkami gospodarczymi COVID-19, które wpłynęły na uszczuplenie dochodów JST, przy jednoczesnym wzroście kosztów. Drugi, wynika z niekorzystnych (z punktu widzenia JST) zmian podatkowych, obniżających ich dochody samorządów.

Problemy finansowe JST są zresztą argumentem za dosyć szerokim stosowaniem wsparcia dotacyjnego w tych obszarach, w których samorząd ponosi głównie koszty (m.in. inwestycje drogowe) lub, w których ewentualne koszty związane ze spłatą zobowiązań zostałyby przeniesione na mieszkańców.

Proponowane formy wsparcia

¹⁵⁷ Już obecnie część gmin korzysta w tym obszarze z wsparcia w postaci kredytów i pożyczek, w tym pożyczek udzielanych przez WFOŚiGW (w ramach programu priorytetowego „Ogólnopolski program gospodarki wodno-ściekowej poza granicami aglomeracji ujętych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych”), w którym można się starać o wsparcie dla obszarów poza aglomeracjami ujętymi w KPOŚK. Beneficjenci tego programu otrzymać mogli preferencyjną pożyczkę z częściowym umorzeniem, pokrywającą 100% kosztów kwalifikowalnych.

¹⁵⁸ Już obecnie, jak wynika z badania CAWI około jednej czwartej inwestycji w obszarze ochrony środowiska, planowanych do realizacji przez JST na przestrzeni ostatnich 3 lat, nie doszło do skutku m.in. z powodu braku środków na ten cel (60% wskazań) lub nieskutecznego ubiegania się o dotację (niecałe 45%).

Projekty realizowane w ramach działania 1.4.1 powinny być wspierane w formie dotacji, podejście takie powinno sprzyjać domknięciu systemów wodno-kanalizacyjnych w aglomeracjach wyznaczonych a KPOŚK.

6.5.11. Działanie 1.4.2 Poprawa dostępu do dobrej jakości wody pitnej

Zakres wsparcia wg RPS

Drugie z działań priorytetu 1.4 poprawy dostępu do dobrej jakości wody pitnej, która uzyskana będzie dzięki inwestycjom w stacje uzdatniania wody i sieci wodociągowe oraz ograniczenie strat wody i rozwój technologii wodoszczędnych. W ramach działania przewidziano realizację jednego przedsięwzięcia strategicznego dotyczącego poprawy jakości oraz ograniczenia strat wody w Centralnym Wodociągu Żuławskim – II Etap.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Podobnie jak w przypadku rozwoju sieci kanalizacyjnej, również rozwój sieci wodociągowych oraz stacji uzdatniania wody to inwestycje, z których korzystać będą mieszkańcy regionu i których koszty funkcjonowania pokrywać będą opłaty przez nich wnoszone. Istnieje więc potencjał do wygenerowania środków pozwalających na spłatę ewentualnych pożyczek zaciągniętych na ich realizację. Niemniej, **ze względu na znaczenie tych projektów dla jakości życia mieszkańców w obszarze tym wsparcie w postaci instrumentów finansowych nie jest uzasadnione.**

Wsparcie zwrotne rozważyć można w przypadku inwestycji związanych z rozwojem technologii wodoszczędnych, zakładając że projekty te realizowane mają być przez przedsiębiorstwa. Inwestycje te miałyby wówczas charakter komercyjny, generujący dochód, który potencjalnie pozwalałby na spłatę zaciągniętych zobowiązań. Trudno oszacować potencjalną skalę zainteresowania tego typu wsparciem. Wydaje się jednak, że potencjalna liczba projektów byłaby na tyle niewielka, że uruchomienie dla niej dedykowanego instrumentu finansowego byłoby niewspółmiernie kosztowne. Co więcej ograniczona liczba projektów mogłaby oznaczać również problemy ze znalezieniem pośrednika finansowego zainteresowanego udzielaniem takich pożyczek. W naszej opinii, podobnie jak w przypadku wsparcia GOZ w ramach priorytetu 1.3, projekty związane z rozwojem technologii wodoszczędnych (zakładając, że skierowane są do sektora przedsiębiorstw) powinny być wspierane w ramach ogólnych instrumentów skierowanych na podniesienie konkurencyjności MŚP, które opisane zostały przy okazji omawiania RPS w zakresie gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej i czasu wolnego.

Proponowane formy wsparcia

W przypadku inwestycji związanych z rozwojem sieci wodociągowej oraz stacji uzdatniania wody proponowaną formą wsparcia są dotacje. Dla przedsięwzięć związanych z rozwojem technologii wodoszczędnych – przyjmując, że realizowane będą przez przedsiębiorstwa – można wykorzystać wsparcie zwrotne, przy czym nie powinien być to oddzielny instrument, a jeden z możliwych typów projektów w ramach wsparcia konkurencyjności przedsiębiorstw.

Zasady wsparcia w tym przypadku powinny być podobne, jak te dla przedsiębiorstw realizujących projekty pozwalające na ich transformację w kierunku GOZ.

6.5.12. Działanie 2.1.1 Rozwój odnawialnych źródeł energii, w tym wspieranie energetyki rozproszonej

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach działania 2.1.1 planowany jest rozwój OZE, w tym budowa instalacji fotowoltaicznych (PV), modernizacja małych elektrowni wodnych (MEW), budowa biogazowni oraz układów hybrydowych (w tym mikrogeneracji z wykorzystaniem OZE).

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Projekty w obszarze OZE generują bezpośrednie oszczędności w zużyciu energii lub przychody z jej sprzedaży, co daje możliwość zastosowania instrumentów zwrotnych. Ich opłacalność jest zróżnicowana zależnie od rodzaju instalacji, generalnie jednak systematycznie rośnie, wraz ze spadkiem cen instalacji (szczególnie fotowoltaicznych) i rosnącymi cenami prądu. Produkcja energii elektrycznej z paneli fotowoltaicznych stała się na tyle opłacalna, że na poziomie ekonomicznym nie wymaga już ona znaczącego wsparcia dotacyjnego, możliwe jest natomiast zastosowanie preferencji (obniżone oprocentowanie, umorzenie niewielkiej części pożyczki) w celu wytworzenia silniejszego efektu zachęty. Jednocześnie, część inwestycji OZE (np. modernizacja małych elektrowni wodnych) wymaga istotnego komponentu bezzwrotnego z powodu ograniczonej opłacalności.

Wsparcie dotacyjne w obszarze OZE może być natomiast uzasadnione w przypadku projektów dotyczących obiektów użyteczności publicznej. **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 przypadku sektora publicznego, zaoszczędzone na kosztach energii środki mogą być wykorzystane na inne cele społecznie użyteczne. Dodatkowym argumentem za zastosowaniem dotacji dla JST na rozwój OZE jest występujący w ostatnim okresie znaczący spadek dochodów w wyniku pandemii COVID-19 oraz prawdopodobne dalsze pogorszenie sytuacji finansowej JST wskutek planowanych zmian w systemie podatkowym (m.in. znacznego podniesienia kwoty wolnej od podatku). Z drugiej strony, jeśli rozważać w jakimś obszarze działalności JST instrumenty zwrotne, to inwestycje w OZE czy termomodernizację budynków są naturalnymi kandydatami, gdyż umożliwiają wygenerowanie strumienia przychodów umożliwiających spłatę zaciągniętej pożyczki.¹⁵⁹ Ostatecznie, decyzja co do formy wsparcia tego obszaru dla JST będzie także musiała uwzględniać skalę dostępnych na wsparcie tego obszaru środków w

¹⁵⁹ Zawarta w rozdziale 5.3 analiza poziomu zadłużenia JST wskazuje, że grupa ta w większości przypadków nie wykorzystwała całego ustawowego limitu zadłużenia i może nadal zaciągać pożyczki. Skłonność do korzystania z finansowania zwrotnego na inwestycje jest jednak dosyć ograniczona, i może się jeszcze zmniejszyć w sytuacji ograniczenia wpływów podatkowych JST.

relacji do potencjalnego zapotrzebowania. Alternatywnym rozwiązaniem może być tutaj np. zastosowanie instrumentów mieszanych, z udziałem komponentu bezzwrotnego.

Skala występowania luki finansowej w obszarze OZE jest raczej umiarkowana. Może ona występować przede wszystkim wśród podmiotów nieposiadających odpowiednich zabezpieczeń pożyczki, w tym prosumentów biznesowych i mniejszych podmiotów inwestujących w zawodowe źródła OZE. W luce finansowej znajdują się m.in. mali inwestorzy zainteresowani budową farm fotowoltaicznych, którzy nie posiadają twardego zabezpieczenia (np. hipoteki) poza zastawem na budowanej instalacji. Bariery w ich przypadku jest również trudność w uzyskaniu kredytu lub pożyczki w przypadku braku wygranej aukcji OZE, mimo że na wolnym rynku mogą uzyskać często wyższą cenę sprzedaży niż w ostatnich aukcjach, ze względu na brak gwarancji ceny na cały okres kredytowania.

Istotnym argumentem za wsparciem zwrotnym w obszarze OZE są **pozytywne doświadczenia z wdrażaniem pożyczki OZE w perspektywie 2014-2020**. Pożyczka ta cieszy się dużym zainteresowaniem odbiorców ostatecznych, a cała dostępna alokacja zostanie zapewne wykorzystana. Przy czym szczególnie duże jest zainteresowanie podmiotów produkujących prąd (i rzadziej – energię ciepłą) na własne potrzeby (prosumenci biznesowi), a mniejsze - produkcją energii na sprzedaż (podmioty zawodowe OZE). Ze względów wdrożeniowych, bardzo istotny jest fakt, że po dużych trudnościach udało się ostatecznie znaleźć pośrednika finansowego (PFP) który z powodzeniem wdraża pożyczkę i jest zainteresowany jej kontynuacją.

Potencjalna liczba odbiorców ostatecznych wsparcia OZE jest relatywnie duża, ponieważ duża liczba firm sektora MŚP zainteresowana jest produkcją energii elektrycznej na własne potrzeby, a mniejsza - potencjalna liczba inwestorów zawodowych, zainteresowanych sfinansowaniem instalacji produkujących prąd na sprzedaż (np. farm fotowoltaicznych, wiatrowych, biogazowni itp.).

Wśród konkurencyjnych źródeł finansowania inwestycji w OZE, wdrażanych z poziomu krajowego, należy wymienić przede wszystkim dotacje z programu „Mój prąd” na instalacje PV dla osób fizycznych, oraz pożyczki z maksymalnie 10% umorzeniem dla inwestorów zawodowych w programie Energia plus wdrażanym przez NFOŚiGW (pożyczki pow. 500 tys. zł). W przypadku prosumentów biznesowych, brak jest istotnej konkurencji programów krajowych, natomiast coraz chętniej korzystają one z oferty komercyjnej finansowania fotowoltaiki (zwłaszcza leasingu). W tym wypadku, w celu wytworzenia jeszcze silniejszego efektu zachęty do zwiększania produkcji energii elektrycznej z OZE w regionie, oraz w celu zwiększenia konkurencyjności sektora MŚP w okresie po pandemii COVID-19, można rozważyć zastosowanie niewielkiego komponentu bezzwrotnego (maksymalnie do 10-20%). W przypadku rolników, konkurencyjną formą wsparcia jest program AgroEnergia, w ramach którego można otrzymać dotację do 20% kosztów instalacji OZE (fotowoltaiki, farmy wiatrowej, pompy ciepła) o mocy zainstalowanej 10-50 kWp.

Proponowane formy wsparcia

W ramach działania 2.1.1 proponujemy zastosowanie **przede wszystkim wsparcia zwrotnego**, w formie szeroko dostępnej pożyczki na rozwój OZE, uzupełnionego **dotacje i instrumenty mieszane**¹⁶⁰.

Dotacje:

- Na **projekty OZE w obiektach użyteczności publicznej** (w tym projekty parasolowe JST) – ze względu na społeczne korzyści z inwestycji. W przypadku programów parasolowych – nie rekomendujemy dotacji dla podmiotów prywatnych (w tym osób fizycznych, które mogą korzystać z wystarczająco atrakcyjnych dotacji w programie Mój prąd¹⁶¹). Alternatywnie, do rozważenia byłaby zamiana wsparcia na instrumenty mieszane ze znaczącym komponentem bezzwrotnym.

Instrumenty mieszane:

- na **projekty o ograniczonej opłacalności**, np. modernizacji małych elektrowni wodnych;
- opcjonalnie - na **projekty PV w MŚP**, dla zwiększenia efektu zachęty dla tej grupy (z niewielkim komponentem bezzwrotnym, maksymalnie 10-20%).

Instrumenty finansowe:

- na **pozostałe projekty** – rekomendujemy utrzymanie szerokiego zakresu tematycznego i grup docelowych aktualnej pożyczki OZE, w tym finansowanie zwrotne inwestycji podmiotów zawodowych OZE (farmy PV, biogazownie itp.) oraz szerokiej grupy prosumentów produkujących prąd na własne potrzeby (z wyłączeniem osób fizycznych).

Poręczenia/gwarancje:

- **do rozważenia poręczenia / gwarancje na realizację inwestycji OZE**, szczególnie dla podmiotów produkujących energię z OZE na sprzedaż (ale też prosumentów), w celu ograniczenia bariery braku wystarczających zabezpieczeń.

6.5.13. Działanie 2.1.2 Rozwój wysp energetycznych, klastrów energii, spółdzielni oraz społeczności energetycznych

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach drugiego z działań priorytetu 2.1 wspierane będą inwestycje dotyczące organizacji i budowy wysp energetycznych (powiązanych systemów energii cieplnej (chłodu), elektrycznej i/lub paliw gazowych) opartych na lokalnych źródłach OZE, a także klastrów energii, spółdzielni oraz społeczności energetycznych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

¹⁶⁰ Z skierowaniem przestrzennym na całe województwo

¹⁶¹ Z wyłączeniem podmiotów prywatnych stanowiących element wyspy energetycznej i innych form zdefiniowanych do wsparcia w Działaniu 2.1.2.

Podobnie jak w przypadku działania 2.1.1 również tu wsparcie dotyczące rozwoju wysp energetycznych opartych o lokalne źródła OZE ma potencjał do generowania bezpośrednich oszczędności w zużyciu energii lub przychody z jej sprzedaży, co daje możliwość zastosowania instrumentów zwrotnych. Niemniej należy pamiętać, że w przypadku tworzenia wysp energetycznych i innych społeczności energetycznych liczba potencjalnych odbiorców ostatecznych wsparcia (niezależnie od przyjętej formy) będzie wyraźnie mniejsza niż w działaniu 2.1.1. To z kolei oznaczać może problem ze znalezieniem pośrednich finansowego zainteresowanego dla instrumentu z planowaną relatywnie małą liczbą pożyczek. Pomimo spodziewanej opłacalności finansowej, nie widzimy zasadności zastosowania w działaniu 2.1.2 wsparcia zwrotnego.

Proponowane formy wsparcia

Rekomendujemy wsparcie dotacyjne, ze względu na wczesny poziom rozwoju wysp energetycznych i innego rodzaju społeczności energetycznych, i potrzebę wytworzenia odpowiednio silnego efektu zachęty. Dodatkowo, ze względu na raczej niewielką liczbę potencjalnych beneficjentów, trudno byłoby znaleźć pośrednika finansowego zainteresowanego wdrożeniem wsparcia zwrotnego.

Przedsięwzięcie strategiczne - **Pomorski Archipelag Wysp Energetycznych** – rekomendujemy wsparcie dotacyjne.

6.5.14. Działanie 2.1.3 Rozwój efektywnych energetycznie oraz inteligentnych systemów przesyłu, dystrybucji, magazynowania paliw i energii oraz systemów oświetlenia zewnętrznego

Zakres wsparcia wg RPS

Działanie 2.1.3 dedykowane jest wsparciu inteligentnych systemów energetycznych, infrastruktury na potrzeby wdrażania nowych technologii, budowy i modernizacji gazowych sieci dystrybucyjnych, modernizacji lub wymianie systemów oświetlenia zewnętrznego oraz integracji instalacji fotowoltaicznej, energooszczędnego oświetlenia LED wraz z systemem zarządzania.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Spośród rodzajów projektów planowanych do wsparcia w działaniu 2.1.3, największy potencjał do wygenerowania oszczędności w zużyciu energii mają inwestycje w instalacje energooszczędnego oświetlenia, wraz z ich potencjalną integracją z instalacją fotowoltaiczną (i systemem zarządzania). W tym wypadku znacząca powinna być także liczba potencjalnych odbiorców ostatecznych wsparcia. Jednocześnie, ze względu na korzyści społeczne i relatywnie większe koszty wdrożeniowe w przypadku instrumentów finansowych, rekomendujemy utrzymanie w tym obszarze wsparcia dotacyjnego. W przypadku inwestycji w rozwój efektywnych energetycznie i inteligentnych systemów przesyłu, dystrybucji, magazynowania paliw i energii – nie widzimy uzasadnienia dla instrumentów finansowych. Większość inwestycji w tym obszarze będzie zapewne realizowana z poziomu krajowego

(w tym przez duże spółki skarbu państwa), a w przypadku wsparcia na poziomie regionów bardziej uzasadnione będą dotacje, ze względu na brak generowania przychodów i innowacyjność projektów (w tym technologii wodorowych).

Proponowane formy wsparcia

W ramach działania 2.1.3 rekomendujemy zastosowanie wsparcia dotacyjnego, w tym:

- na **rozwój efektywnych energetycznie oraz inteligentnych systemów przesyłu, dystrybucji, magazynowania paliw i energii** (przy czym w ramach przyjętej demarkacji znaczna część finansowana będzie z poziomu krajowego) – ze względu na ograniczone możliwości wygenerowania oszczędności / przychodów z takich inwestycji.
- na **modernizację oświetlenia ulicznego dla JST**, ze względu na korzyści społeczne z inwestycji

Przedsięwzięcie strategiczne - **Pomorska Dolina Wodorowa** – rekomendujemy wsparcie dotacyjne ze względu na wczesny etap rozwoju technologii i aktualnie niską ekonomiczną opłacalność. Jednocześnie, obszar ten uznajemy **za bardzo perspektywiczny i warty szczególnej uwagi przy projektowaniu wsparcia**, zarówno finansowego jak i niefinansowego, ze względu na dynamiczny rozwój technologii wodorowych i znaczący potencjał produkcji wodoru w regionie (w tym na morzu z wykorzystaniem farm wiatrowych w ramach projektu NeptHyne, w projektach *power-to-gas* wytwarzania wodoru z energii elektrycznej z farm fotowoltaicznych / wiatrowych, w projekcie oczyszczania wodoru Pure H2 realizowanym przez grupę Lotos).¹⁶²

6.5.15. Działanie 2.2.1 Przebudowa indywidualnych i lokalnych źródeł ciepła w kierunku znaczącej redukcji emisji zanieczyszczeń oraz budowa, rozbudowa i modernizacja systemów ciepłowniczych.

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach Działania 2.2.1 wspierana będzie **wymiana indywidualnych i lokalnych źródeł ciepła na niskoemisyjne**, podłączenia do sieci ciepłowniczej lub gazowej, a także rozbudowa i modernizacja sieci ciepłowniczych. Dodatkowo, wsparcie kierowane będzie na sfinansowanie gminnego doradztwa energetycznego oraz inwentaryzację źródeł ciepła.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

W przypadku inwestycji w wymianę źródła ciepła na niskoemisyjne, w wielu przypadkach problematyczne będzie wygenerowanie oszczędności w kosztach ogrzewania umożliwiających pokrycie kosztów instalacji. Zamiana starego kotła na paliwo stałe na nowoczesny kocioł spełniający wymogi ekoprojektu może przyczynić się nawet do wzrostu ponoszonych kosztów (wyższa sprawność kotła nie zawsze rekompensuje większy koszt

¹⁶² Por. <https://klasterwodorowy.pl/przykladowy-projekt-1,127,pl>

paliwa, np. przy przejściu z drewna na pellet)¹⁶³. Wzrost kosztów ogrzewania może być szczególnie dotkliwy dla mieszkańców miast posiadających dostęp do sieci gazowej – zgodnie z uchwałą antysmogową, nie będą oni mogli w ogóle korzystać z kotłów na paliwo stałe, a ogrzewanie gazowe jest nawet 2-krotnie droższe niż drewnem i uzależnione od zmieniających się cen na światowych rynkach. Jednocześnie, istnieje potrzeba przyspieszenia tempa wymiany kotłów poniżej 3 klasy na paliwo stałe, gdyż zgodnie z uchwałami antysmogowymi muszą one być usunięte do 01.09.2024. Dlatego w zakresie wymiany źródeł ciepła proponujemy wsparcie dotacyjne.

Konstrukcja wsparcia na poziomie regionalnym w zakresie wymiany źródeł ciepła powinna wspierać wymogi przyjętych uchwał antysmogowych, uzupełniając wsparcie z poziomu krajowego w programie „Czyste powietrze”. Program „Czyste powietrze”, z uwagi na planowane znaczące zwiększenie dostępnych w nim środków (w tym z Krajowego Planu Odbudowy) oraz uruchomienie ścieżki kredytowej we współpracy z bankami komercyjnymi, powinien zaadresować potrzeby osób o wysokich i przeciętnych dochodach. Występująca w tej grupie ewentualna luka finansowa będzie dodatkowo zredukowana przez planowane uruchomienie Funduszu Ekologicznych Poręczeń i Gwarancji przez NFOŚiGW oraz BGK. Kluczową do zaadresowania grupą pozostają natomiast osoby najuboższe, zagrożone ubóstwem energetycznym. W ich przypadku, aktualnie dostępne dotacje i kredyty z programu „Czyste powietrze” są niewystarczające, a dodatkową barierą jest dla nich brak możliwości prefinansowania ponoszonych wydatków. Wśród innych grup nieobjętych wsparciem w ramach Czystego Powietrza, a zobligowanych uchwałami antysmogowymi do wymiany starych źródeł ciepła warto wymienić właścicieli budynków wielorodzinnych, firmy sektora MŚP czy podmioty zarządzające obiektami użyteczności publicznej.

Proponowane formy wsparcia

Co do zasady w ramach działania 2.2.1 proponujemy zastosowanie wsparcia dotacyjnego, w szczególności:

- Dla osób najuboższych – właścicieli domów jednorodzinnych, poprzez finansowanie za pośrednictwem gmin wkładu własnego w programie „Czyste powietrze” na wymianę źródła ciepła (oraz prace termomodernizacyjne),¹⁶⁴ do czasu ewentualnego wprowadzenia pełnego finansowania wymiany źródła ciepła w Czystym powietrzu dla najuboższych, optymalnie – również z jakąś formą prefinansowania całej inwestycji;
- Na wymianę źródła ciepła/przyłączenie do sieci ciepłowniczej w budynkach wielomieszkaniowych (komunalnych, wspólnot, spółdzielni mieszkaniowych i innych), których nie obejmuje program „Czyste powietrze”;

¹⁶³ Por. <https://zaradnyfinansowo.pl/koszty-ogrzewania/>

¹⁶⁴ Lub na sfinansowanie wkładu własnego gmin w programie Stop Smog, w którym gminy mogą uzyskać do 70% współfinansowania termomodernizacji i wymiany źródeł ciepła osób najmniej zamożnych.

- Na wymianę źródła ciepła/przyłączenie do sieci ciepłowniczej w budynkach użyteczności publicznej;
- Na wymianę źródła ciepła/przyłączenie do sieci ciepłowniczej firm sektora MŚP
- Na rozbudowę i modernizację sieci i systemów ciepłowniczych;
- Na gminne doradztwo energetyczne i inwentaryzację źródeł ciepła.

Przedsięwzięcie strategiczne - **Pomorski Fundusz Antysmogowy**. Celem tego projektu jest dostarczenie pomorskim JST środków finansowych przeznaczonych na wsparcie w realizacji uchwał antysmogowych. Środki, w formie preferencyjnych pożyczek (potencjalnie w niektórych przypadkach z komponentem umorzeniowym) mają finansować wymianę nieefektywnych ekologicznie źródeł ciepła, termomodernizację budynków oraz rozbudowę gminnej sieci ciepłowniczej. Z punktu widzenia zasadności zastosowania instrumentów finansowych, odpowiedni strumień oszczędności umożliwiający pokrycie kosztów projektu jest możliwy do wygenerowania w przypadku projektów obejmujących nie tylko wymianę źródła ciepła, ale też termomodernizację energetyczną budynku. W tym wypadku możliwe jest w naszej ocenie wdrożenie instrumentu zwrotnego, przy czym w przypadku osób fizycznych, jego atrakcyjność (bez komponentu umorzeniowego) byłaby zapewne niższa niż dotacji w ramach Czystego Powietrza (uzupełnianych w razie potrzeby pożyczką w ramach planowanej do uruchomienia w najbliższym czasie ścieżki bankowej). Ostatecznie wypracowanie optymalnej formy wsparcia i modelu jego wdrażania pozostawiamy do decyzji po wynikach planowanego pilotażu w ramach kilku wybranych gmin, który pozwoli na oszacowanie rzeczywistego zainteresowania taką formą wsparcia ze strony potencjalnych odbiorców ostatecznych

6.5.16. Działanie 2.2.2 Poprawa komfortu termicznego oraz efektywności energetycznej w budynkach

Zakres wsparcia wg RPS

Działanie 2.2.2 ukierunkowane jest na **poprawę efektywności energetycznej oraz komfortu termicznego** w budynkach. W jego ramach wsparcie skierowane będzie na termomodernizację budynków (w tym ich dostosowanie do wymogów zero- i plus-energetycznych), oraz innych przedsięwzięć mających na celu poprawę efektywności energetycznej (w tym zarządzania energią w budynkach).

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

W przypadku poprawy efektywności energetycznej budynków, generowane są oszczędności w kosztach zużycia energii, które w długim okresie powinny umożliwić pokrycie poniesionych kosztów.¹⁶⁵ Z tego względu możliwe jest zastosowanie instrumentów finansowych. Istotnym argumentem za wsparciem zwrotnym termomodernizacji budynków są generalnie

¹⁶⁵ Odpowiedni zakres inwestycji gwarantujący opłacalność (przynajmniej w długim okresie) inwestycji powinien zapewnić odpowiednio przygotowany audyt energetyczny.

pozytywne doświadczenia z wdrażania pożyczki na modernizację energetyczną budynków mieszkalnych w obecnej perspektywie finansowej¹⁶⁶, która jest bardzo pozytywnie odbierana przez odbiorców, a także znalezienie dwóch pośredników finansowych (Getin Noble Bank i Alior Bank), którzy są potencjalnie zainteresowani dalszym wdrażaniem tego instrumentu. Warto jednocześnie połączyć wsparcie z dotacją na wykonanie audytu energetycznego, którego sfinansowanie jest problemem szczególnie dla małych wspólnot mieszkaniowych. Oferta instrumentów zwrotnych na termomodernizację powinna być rozszerzona na wszystkich właścicieli budynków mieszkalnych wielorodzinnych (w tym osoby fizyczne, MŚP), a także na podmioty zarządzające obiektami użyteczności publicznej. Zwiększenie grupy docelowej powinna pozytywnie wpłynąć na efektywność wdrożenia wsparcia, w tym zwiększyć atrakcyjność instrumentu dla pośredników finansowych.

W przypadku budynków użyteczności publicznej, zasadne wydaje się utrzymanie wsparcia dotacyjnego ze względu na społeczne korzyści w postaci możliwości wykorzystania zaoszczędzonych na kosztach energii środków na inne cele społecznie użyteczne. Argumenty za takim rozwiązaniem są analogiczne jak w przypadku OZE – przede wszystkim korzyści społeczne, ale także potencjalnie ograniczone zainteresowanie instrumentami zwrotnymi w sytuacji spadku dochodów JST wskutek pandemii i potencjalnie dalszego pogorszenia sytuacji finansowej po zmianach w systemie podatkowym. W tym wypadku nie wykluczamy jednak wsparcia zwrotnego - proponujemy rozszerzenie na tą grupę odbiorców aktualnie wdrażanej pożyczki na modernizację energetyczną budynków mieszkalnych, i zweryfikowanie (jeszcze w obecnej perspektywie finansowej) realnego zainteresowania podmiotów JST taką formą wsparcia. Istotnym aspektem przy decyzji o formie wsparcia będzie również wielkość dostępnej dla tego obszaru alokacji w relacji do potrzeb. Alternatywnym rozwiązaniem (być może jednak trudniejszym wdrożeniowo) byłaby w tym obszarze zamiana dotacji i pożyczek na instrument mieszany ze znaczącym komponentem bezzwrotnym.

Z kolei w przypadku mieszkań komunalnych, należących do zasobów JST, istotnym aspektem przy projektowaniu form wsparcia są zmiany w Ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów, wprowadzone w grudniu 2020 r. W ich wyniku gminy mogą uzyskać atrakcyjną premię na przeprowadzenie remontów budynków mieszkalnych komunalnych finansowaną ze środków FTiR. Aktualnie wynosi ona 50% kosztów przedsięwzięcia remontowego, a w przypadku budynków zabytkowych – 60%. W rezultacie, mimo że termomodernizacja mieszkań komunalnych może być finansowana w ramach dostępnej pożyczki na modernizację energetyczną budynków mieszkalnych, to dotychczas żaden z JST nie skorzystał z tej pożyczki w celu przeprowadzenia termomodernizacji budynków komunalnych, i zakładamy że zainteresowanie JST tym instrumentem nadal będzie znikome. Dodatkowo, podobnie jak w przypadku budynków użyteczności publicznej, argumentem za wsparciem

¹⁶⁶ Szczegółowe wnioski opisano w rozdziale 4.

dotacyjnym są korzyści społeczne – zaoszczędzone przez gminy środki na ogrzewaniu mogą wykorzystać na inne cele społecznie użyteczne.

Proponowane formy wsparcia

W ramach działania 2.2.2 proponujemy zastosować zarówno wsparcie dotacyjne, jak i zwrotne.¹⁶⁷

Dotacje

- Dla osób najuboższych – właścicieli budynków jednorodzinnych, poprzez finansowanie za pośrednictwem gmin wkładu własnego na prace termomodernizacyjne (oraz wymianę źródła ciepła) w programie „Czyste powietrze” (do czasu ewentualnego wprowadzenia pełnego finansowania prac termomodernizacyjnych w „Czystym powietrzu” dla najuboższych), optymalnie – również z jakąś formą prefinansowania całej inwestycji;
- Na poprawę efektywności energetycznej w obiektach użyteczności publicznej oraz budynkach mieszkalnych komunalnych, ze względu na korzyści społeczne z inwestycji;
- Na przeprowadzenie audytów energetycznych (i ewentualnie – projektów budowlanych) w projektach ubiegających się o pożyczkę na zwiększenie efektywności energetycznej.

Instrumenty zwrotne:

- na poprawę efektywności energetycznej dla właścicieli lub zarządców wielorodzinnych budynków mieszkalnych¹⁶⁸, z preferencyjnym, stałym oprocentowaniem;
- na zwiększenie efektywności energetycznej w obiektach użyteczności publicznej które nie uzyskały dotacji na ten sam cel, z preferencyjnym, stałym oprocentowaniem. Alternatywnie, w przypadku obiektów użyteczności publicznej do rozważenia zamiana dotacji i pożyczek na instrument mieszany ze znaczącym komponentem bezzwrotnym;
- na inne remonty wielorodzinnych budynków mieszkalnych, w tym m.in. remontów klatek schodowych, wymiany instalacji w budynku oraz termomodernizacji niespełniającej wymogów pożyczki na zwiększenie efektywności energetycznej (ze środków zwróconych RPO 2014-2020, z oprocentowaniem rynkowym).

¹⁶⁷ Z ukierunkowaniem przestrzennym na całe województwo

¹⁶⁸ Rekomendujemy rozszerzenie grupy docelowej na wszystkich właścicieli / zarządców wielorodzinnych budynków mieszkalnych, w tym m.in. o osoby fizyczne czy spółki prawa handlowego będące właścicielami budynków wielorodzinnych. Aktualnie, brak jest ostatecznych rozstrzygnięć co do programu FEnIKS (opublikowano jedynie wstępny zakres programu z marca 2021), przyjęta linia demarkacyjna wskazuje jednak, że najprawdopodobniej z wsparcia regionalnego wyłączone zostaną spółdzielnie mieszkaniowe.

6.5.17. Działanie 2.2.3 Utrzymanie i rozwój systemu monitoringu jakości powietrza

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach Działania 2.2.3 planowane jest wsparcie systemu monitoringu jakości powietrza, poprzez monitoring jakości powietrza oraz rozbudowę i utrzymanie istniejącej sieci stacji automatycznego monitoringu powietrza.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Projekty rozbudowy i utrzymania istniejącej sieci stacji automatycznego monitoringu jakości powietrza nie generują żadnych przychodów ani oszczędności, które mogłyby pokryć koszty ich realizacji. Korzyścią z ich realizacji jest dostępność informacji o jakości powietrza, co jest istotne dla wszystkich mieszkańców i służy dobru wspólnemu. Z tego względu nie ma uzasadnienia dla zastosowania instrumentów finansowych w tym obszarze.

Proponowane formy wsparcia

W ramach działania 2.2.3 rekomendujemy wsparcie wyłącznie dotacyjne, ze względu na niekomercyjny charakter projektów i brak możliwości uzyskania oszczędności lub przychodów finansujących koszty projektu.

6.5.18. Podsumowanie

Numer Działania	Nazwa Działania	Czy zasadne jest zastosowanie IF?	Uwagi
1.1.1	Zmniejszenie zagrożenia powodziowego od strony rzek i morza oraz z tytułu podtopień (nawalne deszcze), a także rozwój potencjału służb ratowniczych i zarządzania kryzysowego	nie	D
1.1.2	Ograniczanie zagrożeń naturalnych będących skutkiem zmian klimatu, w tym działania łagodzące negatywny wpływ ekstremalnych zjawisk pogodowych	nie	D
1.1.3	Rozwój błękitno-zielonej infrastruktury i zwiększanie retencji wodnej	nie	D
1.2.1	Poprawa stanu cennych gatunków i siedlisk oraz ochrona ekosystemów strefy przybrzeżnej Morza Bałtyckiego	nie	D
1.2.2	Ochrona wód i ekosystemów od wody zależnych, w szczególności jezior	nie	D
1.2.3	Ochrona walorów przyrodniczo-krajobrazowych w szczególności na obszarach objętych formami ochrony przyrody oraz przeciwdziałanie fragmentacji przestrzeni przyrodniczej	nie	D
1.3.1	Realizacja innowacyjnych projektów w zakresie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym	tak	IF oraz D

Numer Działania	Nazwa Działania	Czy zasadne jest zastosowanie IF?	Uwagi
1.3.2	Zapobieganie powstawaniu odpadów oraz stworzenie warunków do maksymalizacji ilości selektywnie zbieranych odpadów	tak	IF ¹⁶⁹ oraz D
1.3.3	Rozwój infrastruktury do odzysku w tym recyklingu odpadów, w szczególności odpadów komunalnych, infrastruktury do przetwarzania odpadów niebezpiecznych oraz przywracanie terenom zdegradowanym wartości użytkowych	nie	D
1.4.1	Ograniczanie emisji zanieczyszczeń do wód w zlewniach, poprawa jakości wód	nie	D
1.4.2	Poprawa dostępu do dobrej jakości wody pitnej	tak	IF ¹⁷⁰ oraz D
2.1.1	Rozwój odnawialnych źródeł energii, w tym wspieranie energetyki rozproszonej	tak	IF oraz D
2.1.2	Rozwój wysp energetycznych, klastrów energii, spółdzielni oraz społeczności energetycznych	nie	D
2.1.3	Rozwój efektywnych energetycznie oraz inteligentnych systemów przesyłu, dystrybucji, magazynowania paliw i energii oraz systemów oświetlenia zewnętrznego	nie	D
2.2.1	Przebudowa indywidualnych i lokalnych źródeł ciepła w kierunku znaczącej redukcji emisji zanieczyszczeń oraz budowa, rozbudowa i modernizacja systemów ciepłowniczych	nie	D
2.2.2	Poprawa komfortu termicznego oraz efektywności energetycznej w budynkach	tak	IF oraz D
2.2.3	Utrzymanie i rozwój systemu monitoringu jakości powietrza	nie	D

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁶⁹ Przy założeniu, że projekty dotyczące tworzenia sieci centrów napraw będą miały charakter gospodarczy, pozwalający na osiągnięcie przychodów. W przypadku projektów o charakterze edukacyjnym należy się ograniczyć do wsparcia dotacyjnego.

¹⁷⁰ Przy założeniu, że rozwój technologii wodooszczędnych realizowany będzie przez MSP i będzie wspierany w schemacie, którego celem będzie podniesienie konkurencyjności tych podmiotów. W innym przypadku należy się ograniczyć do wsparcia w formie dotacji.

6.6. Regionalny Program Strategiczny w mobilności i komunikacji

Regionalnym Programem Strategicznym w zakresie mobilności i komunikacji ustanowiony zostanie Regionalny Plan Transportowy (RPT), którego uchwalenie planowane jest do końca 2021 r. Wobec braku przedstawionego projektu RPT, **analizy w obszarze mobilności komunikacji zostały przeprowadzone na podstawie opisu celu 2.4 Mobilność, zawartego w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030**, a w szczególności na wskazanych tam ukierunkowaniach tematycznych.

6.6.1. Rozwój infrastruktury transportu zbiorowego (liniowej i węzłowej)

Zakres wsparcia wg RPS

Wzorem dotychczasowego zakresu wsparcia oferowanego w poprzednich okresach programowania, rozwój infrastruktury transportu zbiorowego może odbywać się dzięki m.in. budowie pasów przeznaczonych dla wyłączonoego ruchu autobusów, budowie i modernizacji infrastruktury przystankowej i węzłów przesiadkowych, w tym takich elementów jak perony, dworce czy parkingi przesiadkowe.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Transport publiczny to działalność, dla której **możliwości pełnego pokrycia kosztów funkcjonowania przez przychody są nie tyle trudno osiągalne, co niecelowe**. Funkcją transportu publicznego jest bowiem zapewnienie powszechnej możliwości przemieszczania się, co oznacza świadczenie przewozów o charakterze użyteczności społecznej. Realizacja inwestycji potencjalnie zwiększającej sprawność transportu i potoki podróżnych, a także lepsze wykorzystanie pojemności pojazdów wspomaga obniżenie kosztów działalności transportu zbiorowego. Realizacja takich inwestycji jest jednakże wysoce kapitałochłonna i obciążona dużym ryzykiem nieskuteczności osiągnięcia celów, stąd potencjalne efekty finansowe widoczne są w długim horyzoncie czasowym.

Na podstawie rozmów z potencjalnymi odbiorcami można wnioskować o pogarszającej się sytuacji finansowej samorządów w związku m.in. z wpływem pandemii COVID-19. Wobec tego zdolności inwestycyjne mogą powodować brak możliwości skorzystania z oferty finansowania dłużnego, gdyż jak wskazywali respondenci istnieją realne trudności z zapewnieniem wkładu własnego na już zaplanowane inwestycje.

Proponowane formy wsparcia

Zastosowanie instrumentów finansowych w obszarze infrastruktury transportu zbiorowego uznajemy za niecelowe, dlatego w tym przypadku jedyną możliwą formą wsparcia będzie wsparcie bezzwrotne, szczególnie **przy obecnych realiach rynkowych**.

6.6.2. Tabor niskoemisyjny, w tym zeroemisyjny

Zakres wsparcia wg RPS

Zakres wsparcia w ramach działania można zdefiniować przez zakup nowego taboru kolejowego lub autobusowego o parametrach niskoemisyjnych lub zeroemisyjnych. Ważnym elementem komplementarnym względem zakupu nowego taboru elektrycznego lub wykorzystującego paliwa alternatywne są stacje ładowania lub tankowania. Możliwości wsparcia tego rodzaju infrastruktury scharakteryzowano w kolejnych częściach tego rozdziału. Inny istotny aspekt to kategorie beneficjentów w transporcie autobusowym, których dotyczą zróżnicowane uwarunkowania w związku z rodzajem świadczonych przewozów.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Ograniczenia w przemieszczaniu się oraz prowadzeniu działalności gospodarczej spowodowały bardzo duży spadek ruchliwości, a co za tym idzie dużo mniejszą niż oczekiwano liczbę pasażerów w transporcie zbiorowym, spotęgowaną także obawami pasażerów o większą możliwość transmisji wirusa w czasie grupowych podróży. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, spadek przychodów w komunikacji miejskiej z tego tytułu osiąga nawet 80%¹⁷¹ względem poziomów z lat ubiegłych, a w transporcie poza miastami doprowadził do likwidacji wielu komercyjnie utrzymywanych połączeń¹⁷². Zgodnie z przewidywaniami rynkowymi, dynamika odbudowy potencjału przewozowego będzie zależna od harmonogramu zdejmowania ograniczeń w przemieszczaniu się, ale także odbudowy zaufania i skłonności do podróżowania transportem zbiorowym.

Respondenci badania CAWI wskazywali, że najczęściej wykorzystywane źródła finansowania zakupu taboru w komunikacji miejskiej to środki własne a także dotacje. Podejście do struktury finansowania planowanych na kolejne lata inwestycji taborowych jest bardzo podobne. Przykładem zastosowania instrumentu finansowego w formie pożyczki miejskiej był projekt zakupu autobusów z napędem elektrycznym przez MZK Malbork, które w ten sposób sfinansowało wkład własny do uzyskanej dotacji oferowanej przez CUPT. Pożyczka pozwoliła także sfinansować szerszy zakres inwestycji, w tym budowę punktów ładowania na obszarze miasta i na terenie zajezdni, wraz z zasilającymi je panelami fotowoltaicznymi.

Jednak wobec drastycznego spadku przychodów z działalności przewozowej możliwości skorzystania z instrumentów finansowych w obszarze taboru w komunikacji miejskiej stają się mocno ograniczone, mimo że wykorzystanie nowego taboru generuje przychody, a w przypadku wycofania z ruchu przestarzałych jednostek także znaczące oszczędności.

Nie rekomendujemy zatem oferowania instrumentów finansowych na tym etapie, zaznaczając że potencjał do ich wdrażania w momencie odbudowy potoków pasażerskich i przychodów z działalności będzie to umożliwił. Także wymagania postawione przed

¹⁷¹ Oszacowanie na podstawie wywiadu IDI z MZK Malbork

¹⁷² PKS Chojnice prowadzi obecnie przewozy autobusowe jedynie na relacjach, gdzie zawarto umowę z organizatorem transportu zbiorowego

rynkiem komunikacji miejskiej w ustawie o elektromobilności będą powodowały motywacje do sięgania przez organizatorów i operatorów po środki mniej atrakcyjne z punktu widzenia kosztowego, ale pozwalające na spełnienie wymogów w odpowiednich terminach.

Na tym etapie analiz nie rekomendujemy wsparcia finansowego także na zakup taboru w autobusowym transporcie regionalnym, poza komunikacją miejską, który w obecnie w zdecydowanej większości bazuje na działalności komercyjnej. Zdiagnozowano istotne potrzeby w tym zakresie, które będą rosły wraz ze wzrostem stabilizacji rynku przewozowego, które wspomaga finansowanie z Funduszu Rozwoju Połączeń Autobusowych. Obecna sytuacja rynkowa związana z COVID-19 oraz brak długoterminowych umów (znaczące ograniczenia czasowe regulowane przez FRPA) na realizację przewozów powoduje, że przewoźnicy nie podejmują żadnych działań inwestycyjnych, próbując utrzymać minimalną rentowość. Na podstawie rozmów z interesariuszami (PKS Chojnice, PKS Słupsk zgodnie ze scenariuszem wywiadu dla potencjalnych odbiorców IF) widzimy jednak, że **potencjalnie jest to istotny obszar do zastosowania instrumentów finansowych w przyszłości, w momencie odbudowy potoków pasażerskich i szerszego przejmowania obowiązków organizatora transportu publicznego przez samorządy.**

Proponowane formy wsparcia

Generalnie podobne typy przedsięwzięć będą mogły być finansowane zarówno w ramach KPO jak i w ramach programów operacyjnych (Polityka Spójności). Jak uzasadniono powyżej, możliwości absorpcji tych środków po stronie samorządowej w obecnej chwili wydają się bardzo ograniczone. **Wobec tego rekomendujemy koncentracje na bezzwrotnych formach finansowania zakupu taboru kolejowego i komunikacji miejskiej.**

6.6.3. Taryfowa, biletowa i organizacyjna integracja transportu publicznego

Zakres wsparcia wg RPS

Do potencjalnego zakresu wsparcia zaliczyć można wszelkie działania związane z inicjatywami typu „wspólny bilet”, w tym m.in. zmiany organizacyjno-prawne, czy systemy informatyczne i platformy wspierające integracje między różnymi środkami transportu lub ofertą przewozów kształtowaną przez różnych organizatorów.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Wobec bardzo niskiego stopnia integracji w transporcie publicznym zastosowanie instrumentów finansowych na rzecz finansowania tego typu działań mogłoby się okazać nieskuteczne i nieatrakcyjne dla potencjalnych odbiorców. Dla wzmocnienia kooperacji organizatorów transportu publicznego, a także rozszerzenia oferty poprzez włączanie do systemu podmiotów komercyjnych świadczących usługi na rynku *sharingowym*, w myśli

idei MaaS¹⁷³, oczekiwane byłyby formy wsparcia przełamujące dotychczasowe podejście konkurencyjne i wzmacniające zaufanie na rzecz współpracy.

Proponowane formy wsparcia

W przypadku tego działania możliwą formą wsparcia wydaje się być wsparcie bezwrotne.

Skala korzyści możliwych do osiągnięcia przy stosunkowo niewielkich nakładach inwestycyjnych a istotnych barierach organizacyjnych uzasadniają w pełni zastosowanie instrumentów dotacyjnych.

6.6.4. Rozwój sieci dróg

Zakres wsparcia wg RPS

Możliwy zakres wsparcia w ramach działania to budowa lub modernizacja dróg wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Jak wynika z badania CAWI głównymi źródłami finansowania rozwoju infrastruktury drogowej przez samorządy są środki własne, wspierane przez źródła o charakterze dotacyjnym. Wykorzystanie finansowania dłużnego przy tego rodzaju inwestycjach bazuje głównie na źródłach komercyjnych.

Potrzeby inwestycyjne w obszarze dróg pozostają wciąż bardzo duże, a wiele funduszy zewnętrznych wyklucza bezpośrednie wsparcie rozwoju sieci. Tego typu inwestycje nie generują bezpośrednich przychodów czy oszczędności w wymiarze finansowym, dlatego rekomendujemy utrzymanie wzorem lat poprzednich wsparcia dotacyjnego. Jak wynika z doświadczeń wdrażania wsparcia dotacyjnego w tym obszarze nie stwierdza się żadnych problemów związanych z pozyskaniem środków na wkład własny rzędu 15%. Wobec problemów budżetowych samorządów, będących efektem pandemii COVID-19, należy jednak stale monitorować możliwości absorpcyjne beneficjentów w tym obszarze.

Proponowane formy wsparcia

Nie rekomendujemy zastosowania preferencyjnych instrumentów finansowych w tym obszarze.

6.6.5. Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego

Zakres wsparcia wg RPS

W ramach działania możliwe są inwestycje m.in. w przebudowę skrzyżowań, budowę lub przebudowę przejść dla pieszych, chodników, elementów uspokojenia ruchu czy systemów pomiaru masy pojazdów ciężarowych. Istotnym elementem wsparcia mogą być także

¹⁷³ *Mobility as a Service* to koncepcja integrowania oferty na rynku transportowym do poziomu jednego rozwiązania, dającego możliwość wyboru użytkownikowi / pasażerowi najlepiej dopasowanych usług z pełnego katalogu dostępnych na danych relacjach

inwestycje punktowe, zakładające poprawę widoczności na skrzyżowaniach czy przejściach dla pieszych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Przedsięwzięcia w ramach tego działania nie generują bezpośrednich oszczędności, ale wpływają na obniżenie kosztów zewnętrznych transportu, czyli m.in. kosztów hospitalizacji rannych w wypadkach drogowych. W tym kontekście są to inwestycje o bardzo dużym oddziaływaniu społecznym. Zastosowanie instrumentów finansowych w tym obszarze wydaje się dlatego niezasadne. Skala problemu bezpieczeństwa ruchu drogowego jest na tyle duża, że skutecznym skłonieniem zarządców dróg do podjęcia oczekiwanych działań mogą być wyłącznie środki bezzwrotne.

Proponowane formy wsparcia

W przypadku tego typu działań jedyną możliwą formą wsparcia wydaje się być wsparcie w formie bezzwrotnej.

6.6.6. Moderowanie popytu w indywidualnym transporcie samochodowym

Zakres wsparcia wg RPS

Przedmiotem wsparcia w ramach działania może być zarządzanie mobilnością, rozumiane jako pozainfrastrukturalne oddziaływanie na sektora transportu samochodowego. Działania typu tworzenie strategii i planów zarządzania mobilnością, stref mobilności preferencyjnego przeznaczenia czy kampanii społecznych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Wybrane elementy mogą generować bezpośrednie przychody, jednak ich społeczne cele uzasadniają wsparcie dotacyjne na rzecz przyspieszania takich procesów i większego zaangażowania samorządów na rzecz zmiany zachowań transportowych mieszkańców.

Proponowane formy wsparcia

W przypadku tego typu działań jedyną możliwą formą wsparcia wydaje się być wsparcie w formie bezzwrotnej.

6.6.7. Rozwój współdzielonych środków transportu

Zakres wsparcia wg RPS

Podstawowymi elementami systemów *sharingowych* są flota pojazdów, systemy zarządzania flotą i jej obsługą oraz zaplecza techniczne, służące magazynowaniu, ładowaniu czy naprawą bieżącym. Dotyczy to zarówno systemu opartego na samochodach, rowerach, skuterach czy hulajnogach. Zarządzanie poszczególnymi częściami składowymi takich systemów i ich utrzymywanie może być elastycznie zlecane podmiotom zewnętrznym, dlatego przedsiębiorstwa operujące na rynku współdzielonej mobilności swój model biznesowy dostosowują do lokalnych potrzeb i potencjału rynku.

Zakres potencjalnego wsparcia w ramach działania może być różny w zależności od typu beneficjenta. Dla przedsiębiorstw działających na zasadach komercyjnych takie wsparcie mogłoby obejmować zakup floty, rozbudowę sieci punktów ładowania pojazdów elektrycznych czy budowę zaplecza technicznego. Wśród samorządów stosowanym modelem rozwoju tego sektora jest wybór operatora systemu w postępowaniu przetargowym, ograniczającym bieżącą rolę podmiotu publicznego do minimum, związanego z nadzorem nad sprawnością działania i dokonywaniem płatności. Samorzady mogą też przejmować na siebie koszty finansowania inwestycji w stacje dokujące np. w przypadku systemów rowerowych lub we flotę pojazdów, jednak w wywiadach podkreślano, że model ten nie jest mniej nieefektywny.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Niezależnie od wdrożonego modelu, sektor współdzielonej mobilności mocno odczuł wpływ pandemii COVID-19, co zostało potwierdzone w wywiadach z interesariuszami.

Jak w zdecydowanej większości przypadków gałęzi transportu pasażerskiego, spadek popytu a co za tym idzie również spadek przychodów wstrzymał ekspansję przedsiębiorstw na kolejne lokalizacje, a w niektórych miastach doprowadził do zakończenia świadczenia usług w formie komercyjnej. Dotychczasowa wysoka rentowność takich przedsięwzięć została bowiem zminimalizowana.

Na podstawie rozmów z interesariuszami ustalano, że oczekiwaniem rynku jest **wsparcie na etapie uruchamiania działalności w nowych lokalizacjach. Potencjał do zastosowania instrumentów finansowych w tym obszarze jest wysoki**, ponieważ przedsięwzięcia generuje strumień przychodów od użytkowników, który szczególnie w dużych miastach o wysokiej gęstości zaludnienia pozwala w stabilnych warunkach na osiągnięcie zysków. W mniejszych miejscowościach, z racji uwarunkowań, jest to dużo bardziej skomplikowane, ponieważ nie występuje efekt skali.

Liczba potencjalnych odbiorców komercyjnych jest ograniczona, gdyż 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.

Proponowane formy wsparcia

Możliwą formą wsparcia sektora są preferencyjne pożyczki na rozwój systemów *sharingowych* dla samorządów zainteresowanych uruchomieniem takiej działalności na swoim obszarze. Pożyczka mogłaby pokrywać inwestycje w infrastrukturę stacji dokujących pojazdy, w tym stacji ładowania pojazdów elektrycznych. Wsparcie to byłoby komplementarne względem działań na rzecz rozwoju infrastruktury elektromobilności. Stacje dokujące czy punkty ładowania są bowiem elementami systemu, charakteryzującymi się znaczącymi nakładami inwestycyjnym przy uruchamianiu działalności w nowych lokalizacjach. Trudno przewidywać, aby finansowanie całości nakładów na udostępnienie systemu, łącznie

z zakupem floty, było ponoszone przez samorządy, które następnie dokonywałyby wyboru operatora. Zatem możliwa forma to **preferencyjne finansowanie dłużne kluczowych pozycji kosztowych, tj. publicznie dostępnych punktów ładowania / stacji dokujących / parkingów, dla różnych pojazdów udostępnianych w formule *sharingowej***, a następnie wybór operatora zapewniającego kompatybilną flotę pojazdów i dostarczającego systemy zarządzania.

6.6.8. Upowszechnienie mobilności aktywnej

Zakres wsparcia wg RPS

Możliwy zakres wsparcia w ramach działania to m.in. budowa dróg dla rowerów, parkingów rowerowych, infrastruktury pieszej, w tym chodników, ciągów pieszych. Tego typu inwestycje mają służyć poprawie bezpieczeństwa i wygody poruszania się niezmotoryzowanych uczestników ruchu drogowego, a tym samym zwiększaniu udziału tych gałęzi transportu w podziale modalnym zadań przewozowych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Inwestycje tego typu są wymagające ze względu na proces przygotowania dokumentacji, jak również stosunkowo kapitałochłonne i nie generują bezpośrednich oszczędności. Poza kwestiami transportowymi, wsparcie mobilności aktywnej realizuje cele społeczne, gdzie pośrednie oszczędności są odroczone i wynikają z poprawy bezpieczeństwa i zdrowia mieszkańców. **W zakresie tego działania nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych.**

Proponowane formy wsparcia

W przypadku tego typu działań jedyną możliwą formą wsparcia wydaje się być wsparcie w formie bezzwrotnej.

6.6.9. Rozwój infrastruktury elektromobilności i paliw alternatywnych

Zakres wsparcia wg RPS

Przewidywany zakres wsparcia w ramach tego działania to przede wszystkim infrastruktura punktów ładowania pojazdów elektrycznych lub stacji tankowania paliwami alternatywnymi. Dotyczy to zarówno pojazdów indywidualnych jak i autobusów wykorzystywanych w transporcie zbiorowym. Na rynku dostrzegalne jest także wzrastające zainteresowanie zastosowaniem wodoru w napędzaniu pojazdów, stąd możliwy zakres wsparcia nie powinien wykluczać infrastruktury związanej z tą technologią.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Infrastruktura punktów ładowania ma potencjał do generowania przychodów, jednak ich zaistnienie wymaga odpowiedniego popytu związanego z efektem skali. Na podstawie rozmów z interesariuszami rynku *e-mobility*¹⁷⁴ można wywnioskować, że inwestycje w tego

¹⁷⁴ Stowarzyszenie Mobilne Miasto

rodzaju infrastrukturę mogą być komplementarne dla rozwoju współdzielonej mobilności. Ogólnodostępne dla różnych operatorów punkty ładowania zdejmują bowiem z operatorów konieczność kosztownego operacyjnie zapewniania takiego zaplecza we własnym zakresie i utrzymywania ich wyłącznie na własny użytek. Dotyczy to nie tylko samochodów, a przede wszystkim skuterów czy hulajnóg, potencjalnie również systemów opartych na rowerach elektrycznych.

Proponowane formy wsparcia

Potencjalne generowanie przychodów nie uzasadnia stosowania instrumentów o charakterze bezzwrotnym. Zgodnie z opisem dotyczącym rozwoju współdzielonej mobilności, **rekomendowanym instrumentem mogą być preferencyjne pożyczki dla samorządów na budowę infrastruktury ładowania pojazdów prywatnych, które to samorzady następnie wyłaniałyby operatora punktów aby włączyć je w system dystrybucji, umożliwiając także ich wykorzystanie na rzecz pojazdów *sharingowych***. Wsparcie na rzecz budowy infrastruktury dla transportu zbiorowego powinno mieć odrębny charakter i finansowanie w sposób dotacyjny.

Integracja z globalnym systemem transportowym

SRWP 2030 przewiduje działania mające na celu integrację z globalnym systemem transportowym, które w wymiarze regionalnym koncentruje się na rozwijaniu logistyki bazującej na transporcie morskim i wzmacnianiu połączeń infrastrukturalnych z siecią krajową i TEN-T. Zastosowanie wsparcia z poziomu regionalnego jest w tych obszarach ograniczone ze względu na rodzaj infrastruktury oraz typ beneficjentów, którzy mogliby uzyskać wsparcie.

6.6.10. Zapewnienie dostępu do portów w Gdańsku i Gdyni i do kluczowych centrów logistycznych w regionie

Zakres wsparcia wg RPS

Zakres wsparcia w ramach tego działania może obejmować inwestycje w budowę i modernizację infrastruktury drogowej i kolejowej na szlakach regionalnych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Infrastruktura związana z transportem morskim oraz należąca do sieci TEN-T zgodnie z demarkacją programów operacyjnych będzie wspierana ze źródeł krajowych. Kluczowe inwestycje w tym zakresie będą zatem prowadzone przez krajowych zarządców infrastruktury. W skali regionalnej istotna będzie budowa i modernizacja dróg wojewódzkich i powiatowych, które z racji braku generowania przychodów i wysokiej kapitałochłonności powinny być finansowane ze źródeł bezzwrotnych.

Proponowane formy wsparcia

W przypadku tego typu działań jedyną możliwą formą wsparcia wydaje się być wsparcie w formie bezzwrotnej.

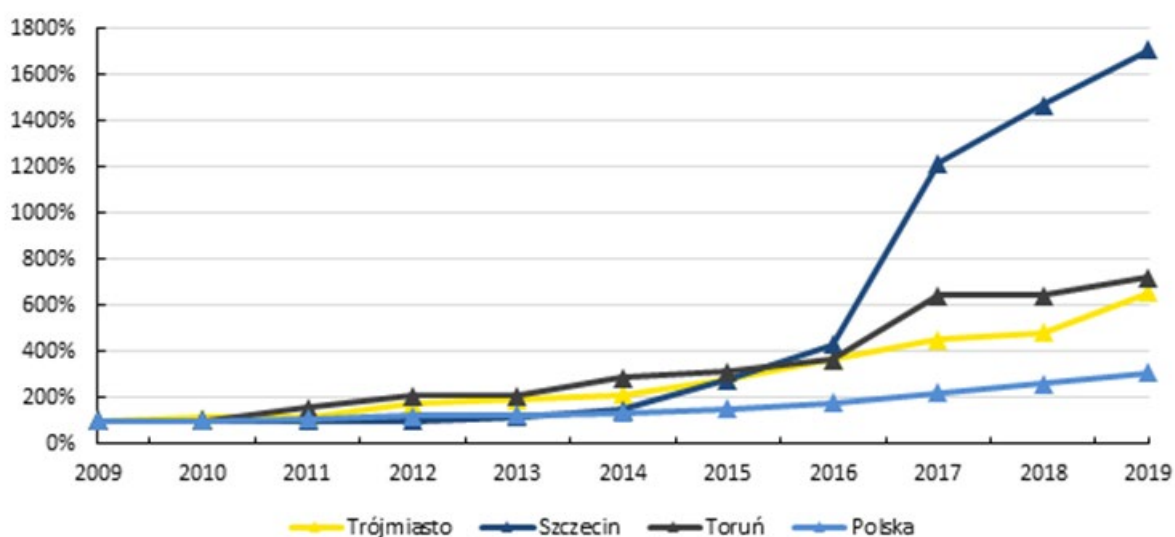
6.6.11. Zwiększenie roli pomorskich centrów logistycznych oraz powierzchni magazynowej

Zakres wsparcia wg RPS

Zakres wsparcia w ramach tego działania może obejmować promocję nakierowaną na pozyskiwanie strategicznych inwestorów, wsparcie konkurencyjności przedsiębiorstw i zwiększenie kompetencji kadr sektora logistyki. Trudno przewidywać, aby wsparcie z poziomu regionalnego na inwestycje w budowę nowych powierzchni magazynowych, punktów przeładunkowych i innej infrastruktury logistycznej mogło być zasadne, a ponadto wystarczające względem wartości takich projektów.

Trójmiasto jako regionalny rynek magazynowy pod względem zasobów powierzchni plasuje się obecnie za największymi rynkami w Polsce: warszawskim, centralnym, górnośląsko-zagłębiowskim, poznańskim czy wrocławskim. Jednak w ostatnich latach dynamika wzrostu powierzchni magazynowej na wybrzeżu była najwyższa w Polsce. Zarówno Trójmiasto, jak i Szczecin mogłyby pochwalić się dużymi inwestycjami, które pozwoliły zaistnieć na mapie nowoczesnych usług magazynowych w Polsce. Pomimo to, Trójmiasto dysponuje ok. 3-krotnie mniejszą powierzchnią magazynową niż podobnej wielkości obszary metropolitalne Poznania czy Wrocławia.

Wykres 6. Zmiana zasobów powierzchni magazynów 2009 = 100%



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów rocznych Cushman&Wakefield dotyczących rynku powierzchni magazynowych z lat 2008-2019.

Takie planowane inwestycje jak Budowa Portu Zewnętrznego w Gdyni czy rozbudowa terminala DCT i Portu Centralnego w Gdańsku pozwolą na wygenerowanie zwiększonego popytu na usługi magazynowania, stąd należy spodziewać się wzrostu aktywności deweloperów takich powierzchni dostarczających podaż. Prognozy rynkowe przewidują, że w przeciwieństwie do rynków w głębi lądu wzrost powierzchni magazynów w regionie

pomorskim będzie związany z rozwojem Value-Added Services, czyli usług wartości dodanej do obsługi ładunków w bliskim zapleczu portów morskich.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Brak uzasadnienia dla tworzenia specyficznych instrumentów finansowych na działalność promocyjną czy wsparcie przedsiębiorstw. Ze względu na potencjalną wielkość projektów na zapleczu portów morskich brak uzasadnienia dla wspierania budowy nowej powierzchni magazynowej.

Proponowane formy wsparcia

Wsparcie możliwe do zastosowania w ramach instrumentów finansowych oferowanych przedsiębiorstwom na rzecz mniejszych przedsięwzięć, którego zakres został scharakteryzowany w punkcie, dotyczącym działania 1.3.1 *Kompleksowa oferta wsparcia inwestorów*.

6.6.12. Rozwój połączeń pomorskich portów ze Skandynawią

Zakres wsparcia wg RPS

Zdefiniowanie zakresu wsparcia w tym działaniu jest trudne do określenia, choć potencjalnie mogłoby ono obejmować zakup lub modernizacji floty promowej.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Brak uzasadnienia dla zastosowania instrumentów finansowych ze względu na wartość projektów, wykraczającą poza możliwości wsparcia z poziomu regionalnego.

Proponowane formy wsparcia

Ze względu na skalę wartości projektów w tym działaniu, jakiegokolwiek wsparcie finansowe z poziomu regionalnego wydaje się niemożliwe do zastosowania.

6.6.13. Efektywne powiązanie regionalnej i metropolitalnej sieci transportowej z siecią krajową oraz TEN-T

Zakres wsparcia wg RPS

Podobnie jak w przypadku działań na rzecz zapewnienia dostępu do portów morskich, zakres wsparcia w ramach poprawy integracji sieci regionalnej i metropolitalnej z siecią krajową i TEN-T może potencjalnie obejmować inwestycje w budowę i modernizację infrastruktury drogowej i kolejowej na szlakach regionalnych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Inwestycje tego typu nie generują bezpośrednich przychodów czy oszczędności, są wysoce kapitałochłonne a grupa potencjalnych odbiorców zawężona do kluczowych zarządców infrastruktury, stąd nie ma uzasadnienia dla oferowania instrumentów finansowych w tym obszarze.

Proponowane formy wsparcia

W przypadku tego typu działań jedyną możliwą formą wsparcia wydaje się być wsparcie w formie bezzwrotnej.

6.6.14. Bezpieczeństwo cyfrowe

Zakres wsparcia wg RPS

Postępująca cyfryzacja jest jednym z zasadniczych, 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. Sprawy rozwoju „cyfrowego” są wielowątkowe, tym niemniej dla potrzeb realizacji polityki publicznej w województwie pomorskim, interwencje w tym zakresie skoncentrowano na kilku zagadnieniach kluczowych. W samej zaś Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego kwestie cyfryzacji zawarto w celu operacyjnym 1.4 pn. Bezpieczeństwo cyfrowe. Cel ten będzie realizowany poprzez trzy rodzaje działań, obejmujących:

- poprawę poziomu cyberbezpieczeństwa poprzez wzrost kompetencji cyfrowych Pomorzanie oraz rozwój infrastruktury niezbędnej do świadczenia bezpiecznych e-usług w jednostkach administracji publicznej,
- rozwój e-administracji,
- rozbudowa szerokopasmowej infrastruktury dostępowej (ostatniej mili) – w strategii założono, że w wyniku jej realizacji Strategii odsetek gospodarstw domowych z dostępem do Internetu poprzez połączenia szerokopasmowe (min. 30 Mb/s) wyniesie 90,2%. Choć obecnie sytuacja pod tym względem w województwie nie jest najgorsza, to jednak wciąż występują duże dysproporcje terytorialne (występują obszary, na których poziom tego wskaźnika nie przekracza 40%).

Dwa pierwsze z ww. działań będą realizowane w odniesieniu do obywateli i instytucji na obszarze całego województwa. Trzecie z działań skoncentrowane zostanie terytorialnie na obszarach o niskiej dostępności sieci szerokopasmowej.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych

Dwa pierwsze z ww. działań nie mają charakteru działań generujących dochód, a generowane przez nie oszczędności są trudno mierzalne. W konsekwencji tego rodzaju interwencje nie nadają się do realizacji poprzez stosowanie instrumentów finansowych jako form wsparcia.

Inaczej jest w przypadku trzeciego typu interwencji, w którym instrumenty finansowe mogą znaleźć zastosowanie, co zresztą ma miejsce już od pewnego czasu w ramach realizowanego programu krajowego poświęconego sprawom cyfryzacji tj. Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020. Należy przy tym dodać, że działania w tym zakresie będą nadal realizowane w ramach środków alokowanych w Polityce Spójności w programie operacyjnym

na lata 2021-2027 będącym kontynuacją Polski Cyfrowej 2014+, jak również znajdują one wyraźne odzwierciedlenie Krajowym Programie Odbudowy, w ramach komponentu „Transformacja cyfrowa”, obecnego zarówno w części grantowej (1,2 mld euro), jak i pożyczkowej KPO (1,4 mld euro)¹⁷⁵. W części pożyczkowej KPO przewiduje się wprost działania mające na celu wzmocnienie potencjału komercyjnych inwestycji w nowoczesne sieci łączności elektronicznej.

Nawiązując do ogólnokrajowych doświadczeń, dotyczących stosowania instrumentów finansowych w zakresie zwiększania dostępności do internetu szerokopasmowego, to w ramach „Polski Cyfrowej” 2014-2020 do końca 2019 r. udzielono 39 pożyczek („pożyczka szerokopasmowa”) o wartości 109,3 mln zł. (pożyczki inwestycyjne na przedsięwzięcia inwestycyjne związane z eliminowaniem luk terytorialnych). Pożyczki te udzielane były na okres do 15 lat, o maksymalnej wartości do 50 mln zł, i o oprocentowaniu wynoszący od 0,25% w skali roku oraz z 2,5 roczną karencją na spłatę kapitału¹⁷⁶.

Jeśli chodzi o województwo pomorskie, to efekty „Polski Cyfrowej” 2014-2020 widoczne są w przyrostach procentowych różnych wskaźników, obrazujących dostępność do internetu szerokopasmowego w województwie¹⁷⁷. Mamy zatem do czynienia z poprawą wskaźników penetracji, aczkolwiek nadal problem występowania „białych” plan nie został całkowicie rozwiązany, a poza tym pojawiają się nowe kwestie, związane z dalszą modernizacją sieci dostępowych, dyktowane pojawianiem technologii nowych generacji.

Proponowane formy wsparcia

Uwzględniając to, iż sprawy związane z finansowaniem zadań, dotyczących zapewnienia powszechnego dostępu do szybkiego internetu poprzez rozwój odpowiedniej infrastruktury, a w tym celu oferowania instrumentów finansowych lub mieszanych, znajdują odzwierciedlenie na wielu poziomach programowania, w tym w ramach rozstrzygnięć Polityki Spójności, jak i oferty KPO, tworzenie analogicznych instrumentów na szczeblu regionalnym w zakresie Polityki Spójności należy uznać za nieuzasadnione. Pamiętać przy tym należy, że projekty tego rodzaju należą do skomplikowanych przedsięwzięć finansowych, a jednocześnie, liczba operatorów jest stosunkowo ograniczona (nie będą to zatem instrumenty „masowe”, a raczej schematy finansowania „szyte na miarę”, wymagające zapewne skomplikowanej i czasochłonnej). W tej sytuacji, konstruowanie wyodrębnionego instrumentu w ramach FEP okaże się kosztowne, zarówno na etapie projektowania, jak i jego realizacji, a ostatecznie będzie to instrument funkcjonujący obok podobnej interwencji, finansowanej ze szczebla krajowego w ramach Polityki Spójności. Poza tym, w sytuacji możliwości sięgnięcia po środki KPO, cele związane z likwidacją „białych plam” w dostępie

¹⁷⁵ Zakres wsparcia finansowego jest w KPO kilkakrotnie większy niż było to w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa 2014-2020.

¹⁷⁶ Pożyczki szerokopasmowe udzielane były zarówno przez zróżnicowane grono pośredników finansowych, obejmujące zarówno banki komercyjne, spółdzielcze, jak i pozabankowe fundusze pożyczkowe (ALIOR Bank S.A., TISE S.A., Agencja Rozwoju Regionalnego „MARR” S.A., Bank Spółdzielczy w Trzebieszowie oraz Vistula Bank Spółdzielczy). W województwie pomorskim rolę pośrednika finansowego pełni TISE S.A.

¹⁷⁷ „Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2019 r.” (2020). Warszawa: UKE, s.69 i n.

szerokopasmowego internetu w regionie pomorskim, powinny skoncentrować się źródłach finansowania tej interwencji.

6.6.15. Podsumowanie

Obszar tematyczny	Czy zasadne jest zastosowanie IF?	Uwagi
Rozwój infrastruktury transportu zbiorowego	nie	D
Tabor niskoemisyjny, w tym zeroemisyjny	nie	D
Taryfowa, biletowa i organizacyjna integracja transportu publicznego	nie	D
Rozwój sieci dróg	nie	D
Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego	nie	D
Moderowanie popytu w indywidualnym transporcie samochodowym	nie	D
Rozwój współdzielonych środków transportu	tak	IF
Upowszechnienie mobilności aktywnej	nie	D
Rozwój infrastruktury elektromobilności i paliw alternatywnych (pojazdy prywatne i sharingowe)	tak	IF
Zapewnienie efektywnego multimodalnego dostępu do portów w Gdańsku i Gdyni i do kluczowych centrów logistycznych w regionie	nie	D
Zwiększenie roli pomorskich centrów logistycznych oraz powierzchni magazynowej	tak	IF (bez preferencji)
Rozwój połączeń pomorskich portów ze Skandynawią		Brak wsparcia
Efektywne powiązanie regionalnej i metropolitalnej sieci transportowej z siecią krajową oraz TEN-T	nie	D
Bezpieczeństwo cyfrowe	nie	D

Źródło: opracowanie własne.

7. Rozwiązania wdrożeniowe

Poniżej przedstawiamy wstępne założenia, dotyczące modelu wdrażania instrumentów finansowych w ramach regionalnych programów strategicznych, a ostatecznie w ramach FEP oraz ze środków zwróconych z instrumentów finansowych w ramach poprzednich programów wsparcia.

Warto przy tym pamiętać, że o ile w przypadku środków europejskich obowiązywać będą odpowiednie rozporządzenia z poziomu europejskiego u odpowiednie polskie regulacje prawne, to w przypadku środków zwróconych obowiązywać będą tylko wybrane, szcztkowe regulacje dotyczące zasad wykorzystywania środków zwróconych, a przede wszystkie polskie przepisy dotyczące wykorzystywania środków publicznych, a także dotyczące samorządów wojewódzkich.

Pewny wyzwaniem pozostaje natomiast brak ostatecznej wersji przepisów, dotyczących okresu 2021-2027, tak z poziomu europejskiego, jak i – konsekwentnie – krajowego. W związku z tym bazować będziemy na oficjalnych projektach odpowiednich aktów prawnych.

7.1. Model zarządzania i wdrażania instrumentów finansowych

Planowane przepisy dotyczące zarządzania instrumentami finansowymi w okresie programowania 2021-2027 są stosunkowo zbliżone do obowiązujących w okresie 2014-2020. Z projektu Rozporządzenia Ogólnego¹⁷⁸ wynika, że:

- Tylko instrumenty pożyczkowe i poręczeniowe mogą być wdrażane bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą (art. 53 ust. 1); nota bene ten przepis jest w praktyce polskiej w zasadzie bez znaczenia, choć formalnie byłoby to pewnie możliwe w świetle przepisów krajowych (przynajmniej udzielanie pożyczek), to realnie nie miałyby to większego sensu. Urzędy Marszałkowskie nie są bowiem raczej powołane do tego typu działalności, nie mają w tym doświadczeń, ani przeważnie nie dysponują odpowiednią kadrą. Z naszej wiedzy nie wynika też, aby takie rozwiązanie było kiedykolwiek przez kogoś poważnie rozważane.
- Kolejnym rozwiązaniem wdrożeniowym jest inwestycja zasobów programu w kapitał osoby prawnej (art. 53 ust. 2 lit. a). To rozwiązanie wydaje się dość interesujące, choć jednocześnie trudne formalnie. Teoretycznie możliwe byłoby zainwestowanie tych środków w kapitał Pomorskiego Funduszu Rozwoju, a następnie przeznaczenie tych środków na odpowiednie, przewidziane w RPO, instrumenty finansowe. Mamy jednak poważne obawy jak ten mechanizm miałby

¹⁷⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument, Strasbourg, 29.5.2018, COM(2018) 375 final, 2018/0196 (COD).

wyglądać w rzeczywistości, połączenie przepisów unijnych z kodeksem spółek handlowych i przepisami ustawy o samorządzie województwa, szczególnie w niezbyt przyjaznym otoczeniu nadzorczo-kontrolnym może być bardzo trudne do wdrożenia. Tej możliwości nie można jednak wykluczać, przy doprecyzowaniu rozwiązań operacyjnych może ona być interesująca.

- Ostatnie rozwiązanie to tzw. oddzielne bloki finansowania (*blocs of finance*) lub rachunki powiernicze w ramach instytucji (art. 53 ust. 2 lit. b). To rozwiązanie wydaje się stosunkowo bliskie obecnie stosowanym mechanizmom z wykorzystaniem menedżera funduszy (w okresie 2021-2027, jak się wydaje, nastąpi powrót do pojęcia menedżera funduszu powierniczego).

W tym kontekście, wydaje się zatem, że rozwiązania w okresie 2021-2027 będą musiały być zbliżone do tych obowiązujących w okresie 2014-2020. W chwili obecnej natomiast dość trudno jest powiedzieć, w sytuacji w której nie jest jeszcze rozstrzygnięte, w jakich sferach (i jakie) będą stosowane instrumenty finansowe¹⁷⁹, jaka powinna być liczba menedżerów funduszy powierniczych i jakie instytucje powinny pełnić tę rolę. Dodatkowo, czynnikiem utrudniającym te analizy jest brak ostatecznych informacji, czy polskie regulacje nie ograniczą możliwości wyboru menedżerów funduszy¹⁸⁰.

Niezależnie od tego wydaje się, że przy wyborze liczby menedżerów funduszy należy kierować się następującymi, niżej opisanymi kryteriami.

Zakładając, że wartość środków przeznaczonych na instrumenty finansowe oraz ich łączna liczba będzie większa, niż w okresie 2014-2020 należy przyjąć, że instrumenty finansowe powinny być wdrażane za pośrednictwem co najmniej 2 menedżerów funduszy powierniczych¹⁸¹. Z analizy wcześniejszych raportów ewaluacyjnych (w województwie pomorskim, ale przede wszystkim w innych regionach), a także z przeprowadzonych wywiadów wynika bowiem, że dotychczasowi menedżerowi (w tym dominujący BGK) miewali pewne problemy, związane ze sprawnością zarządzania instrumentami (związane z niekiedy niewystarczającą obsadą kadrową, opóźnieniami w podejmowaniu niektórych decyzji etc.). Stąd też rozdzielenie zarządzania pomiędzy kilka podmiotów (choć oczywiście w żaden sposób tych problemów nie rozwiąże), pozwoli na dekoncentrację związanego z tym ryzyka.

Możliwym, a o ile będzie to możliwe od strony formalnej, nawet rekomendowanym rozwiązaniem byłaby kontynuacja współpracy z dwoma obecnymi menedżerami (lub też jednym z nich), oczywiście już dla nowych instrumentów finansowych.

W sytuacji, gdy menedżerowie funduszu powierniczego będą wybierani w drodze konkurencyjnego przetargu, oczywiście Instytucja Zarządzająca ma bardzo ograniczony

¹⁷⁹ Choć oczywiście niniejsze opracowanie zawiera stosowne propozycje w tej sferze.

¹⁸⁰ Jeden z projektów ustawy wdrożeniowej zakładał, że jedyną instytucją mogącą pełnić rolę menedżera funduszu będzie Bank Gospodarstwa Krajowego.

¹⁸¹ Oczywiście, o ile będzie to możliwe w świetle obowiązujących regulacji prawnych.

wpływ na wybór, tylko poprzez określenia odpowiednich kryteriów wyboru (zgodnie z prawem zamówień publicznych) i ocenę złożonych ofert, zgodnie z tymi kryteriami, przez członków komisji przetargowej.

Odmiennie wygląda sytuacja, gdy wybór dokonywany jest w trybie bezprzetargowym (na zasadach współpracy publiczno-publicznej lub też zamówienia *in-house*). Wówczas (zakładając stan prawny zbliżony do obecnego) możliwych jest kilka rozwiązań. Jako kluczowe w wyborze menedżerów uznajemy oczywiście ich potencjał kadrowy i doświadczenia w zarządzaniu/wdrażaniu instrumentów finansowych, doświadczenia i propozycje rozwiązań wdrożeniowych dotyczące instrumentów mieszanych¹⁸², bezpieczeństwo audytowe¹⁸³ i naturalnie wynagrodzenie (przy czym, w przypadku niekonkurencyjnych trybów wyboru menedżera nie może ono być wyższe niż limity przewidziane w projekcie Rozporządzenia Ogólnego). Dodatkowo ważnym czynnikiem jest też brak oporów potencjalnego menedżera przed wdrażaniem instrumentów mieszanych¹⁸⁴.

Na tym etapie nie wskazujemy konkretnych rozwiązań, natomiast sugerujemy wzięcie pod uwagę następujących czynników:

- Bezwzględnie rolę jednego z menedżerów funduszu powierniczego powinien sprawować **Pomorski Fundusz Rozwoju**, który jest już bardzo doświadczoną i sprawną instytucją.
- Do dyskusji pozostaje kontynuacja współpracy z **Bankiem Gospodarstwa Krajowego**. Z jednej strony (od czasów Inicjatywy JEREMIE) jest on znaną w regionie instytucją, o bardzo dużym doświadczeniu. Ze względu na to, że BGK w okresie 2014-2020 pełnił rolę menedżera funduszy w 15 regionach, jego działaniach pojawiła się zrozumiała, ale dyskusyjna tendencja do standaryzacji produktów i wskaźników w poszczególnych regionach; z punktu widzenia regionu prowadzącego dość przemyślane działania (jak pomorskie) jest to bardzo niekorzystne rozwiązanie.
- Instrumenty o najwyższym ryzyku związanym z kwalifikowalnością wydatków, mogłyby być wdrażane przez **którąś z instytucji z grupy EBI (czyli Europejski Fundusz Inwestycyjny lub Europejski Bank Inwestycyjny)**.

W związku z powyższym, powstaje pytanie, jaka liczba menedżerów funduszy funduszy jest optymalna. Wydaje się, że warto „celować” w korzystanie z dwóch takich instytucji; pierwotnie sugerowaliśmy trzy instytucje, ale takie rozwiązanie (chyba, że na wdrażanie instrumentów finansowych będzie przeznaczona bardzo wysoka alokacja) nie byłoby bardzo efektywne. W obecnej chwili, gdy nie jest jeszcze jasne, jakie będą dostępne instrumenty i jakie będą alokacje na poszczególne instrumenty, bardzo trudno jest też decydować, w jaki sposób dostosować rozwiązania wdrożeniowe do specyfiki danego obszaru tematycznego.

¹⁸² Choć realnie wszyscy potencjalni menedżerowie mają raczej dość ograniczone doświadczenia w tej sferze.

¹⁸³ Oczywiście ta sfera jest domeną EFI/EBI.

¹⁸⁴ Nie jesteśmy pewni jak do wdrażania takich instrumentów będzie podchodził EBI.

Oczywiście, idealnie byłoby, gdyby wszystkie instrumenty w ramach danego obszaru nadzorował ten sam menedżer funduszu powierniczego. Naszym zdaniem, niestety, nie będzie to możliwe, przede wszystkim ze względu na zasadność zarządzania środkami zwróconymi przez Pomorski Fundusz Rozwoju.

Wydaje się też (tak jak miało to miejsce dotąd), że **produkty „trudniejsze”, o trudnym do oszacowania popycie, w przypadku których wdrażanie (budowa portfela) może być stosunkowo powolne, powinny być finansowane ze środków zwróconych, a nie z FEP.**

Dodatkowo, warto, o czym już pisaliśmy, w ten sposób (o ile będzie to możliwe z powodów formalnych) w ten **sposób zaprojektować niektóre instrumenty finansowe, aby miały one nieco bardziej uniwersalny charakter, jednocześnie przeznaczając ten sam instrument finansowy dla finansowania różnych, choć stosunkowo zbliżonych typów projektów, zmieniając tylko wybrane parametry danego instrumentu finansowego.** W takiej sytuacji, w niektórych przypadkach przetargi na wybór pośrednika finansowego mogłyby dotyczyć kilku instrumentów w ramach jednego postępowania, a nawet sam produkt mógłby mieć charakter jednolity (typu pożyczka dla jednostek samorządu terytorialnego), tylko z określonymi wariantami o nieco różniących się parametrach (zapadalnością, udziałem finansowania bezzwrotnego itp.). Być może zresztą takie pożyczki (zakładając ich znaczną wartość i niewielką liczebność) powinny być udzielane przez którąś z instytucji pełniących rolę menedżerów funduszy powierniczych, o ile takie rozwiązanie będzie dopuszczalne formalnie.

7.2. Pośrednicy finansowi

Jedną z kluczowych kwestii w celu udanego wdrażania instrumentów finansowych, co zresztą wynika z wielu badań dotyczących wdrażania instrumentów finansowych, jak i wielu zrealizowanych w ramach niniejszego badania wywiadów, są doświadczeni pośrednicy finansowi z odpowiednim potencjałem kadrowym i finansowym. Pod tym względem sytuacja w Polsce wygląda nie najlepiej, gdyż w przypadku pozabankowych pośredników finansowych tylko bardzo niewielu jest w stanie skutecznie wdrażać w jednym momencie wiele projektów (choć sytuacja ta ulega powoli zmianie; oprócz tradycyjnego pośrednika działającego w skali ponadregionalnej, jakim jest szczecińska Polska Fundacja Przedsiębiorczości dołączają inni, tacy jak TISE, czy też nieobecna na Pomorzu, ale aktywna w południowo-wschodniej Polsce, Lubelska Fundacja Rozwoju. Ponadto ważna jest też obecność kilku mocnych pośredników ulokowanych w samym regionie (pod tym względem sytuacja wygląda niestety średnio, obok kontrolowanych przez samorząd województwa i sprawnych regionalnych funduszy pożyczkowego i poręczeniowego, pozostali pośrednicy (choć bardzo ważni i przydatni) dysponują niestety ograniczonym potencjałem.

W regionie pomorskim liczba i potencjał pośredników finansowych jest znaczący.

Na koniec 2019 roku w Polsce działało 61 funduszy pożyczkowych, dysponujących kapitałem o łącznej wartości 3,6 mld zł. Na terenie województwa pomorskiego swoją siedzibę miało pięć tego typu jednostek:

- Pomorski Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o. (z kapitałami o wartości 119,8 mln zł),
- Regionalne Towarzystwo Inwestycyjne S.A. (kapitały – 50,7 mln zł)
- Słupskie Stowarzyszenie Innowacji Gospodarczych i Przedsiębiorczości (kapitały – 12,5 mln zł),
- Kaszubski Fundusz Przedsiębiorczości S.A. (kapitały – 11,0 mln zł),
- Towarzystwo Rozwoju Powiśla (kapitały – 10,4 mln zł).

W 2019 r. udzieliły one łącznie 698 pożyczek na kwotę 90,2 mln zł. Z tytułu udzielonych pożyczek na koniec 2019 r. zaangażowanie ich środków wynosiło łącznie 157 mln zł, a więc 77% kwoty ich kapitałów pożyczkowych.

Na terenie województwa pomorskiego aktywnie działa także największy fundusz pożyczkowy w kraju – odpowiedzialny za 11% pożyczek udzielonych w 2019 r. – Polska Fundacja Przedsiębiorczości z siedzibą w Szczecinie. PFP prowadzi w regionie Subregionalny Fundusz Pożyczkowy GRYF i dysponuje placówkami w Gdańsku, Gdyni, Słupsku oraz Lęborku.

Lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe są ważnym elementem grupy instytucji ułatwiających dostęp do finansowania zewnętrznego. W Polsce istnieje obecnie (dane na koniec 2020 r.¹⁸⁵) 37 takich jednostek, z czego dwa mają siedzibę na terenie województwa pomorskiego. Są to: Pomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. oraz Regionalne Towarzystwo Inwestycyjne S.A. Kapitały poręczeniowe obydwu funduszy na koniec 2020 r. wyniosły łącznie 48,5 mln zł (5% łącznej wartości kapitałów funduszy w Polsce). W minionym roku udzieliły one 957 poręczeń na łączną wartość 105,4 mln zł, co stanowi 7% łącznej aktywności funduszy poręczeniowych w Polsce. PRFPK należy do największych funduszy poręczeniowych w kraju – pod względem wartości poręczeń udzielonych w 2020 r. zajął czwartą pozycję w Polsce. Należy też do podmiotów o największej wartości zaangażowania kapitału poręczeniowego - na koniec 2020 roku w swym portfelu posiadał aktywne poręczenia na kwotę 145 mln zł, stanowiącą 339% kwoty jego kapitałów poręczeniowych (jest to drugi najwyższy wynik w Polsce).

Na terenie regionu aktywny jest także posiadający siedzibę w Szczecinie POLFUND Fundusz Poręczeń Kredytowych S.A. Oferuje on poręczenie w ramach środków z Pomorskiego Funduszu Rozwoju 2020+ (w ramach realizacji Umowy operacyjnej na wdrożenie Instrumentu Finansowego Poręczenie, RPO WP 2014-2020).

Według danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego¹⁸⁶, w maju 2021 r. w Polsce działają 533 banki spółdzielcze z czego 27 (5%) ma swoją siedzibę na terenie województwa pomorskiego. Zdecydowana większość tych banków funkcjonuje w Spółdzielczej Grupie Bankowej – zrzeszeniu SGB-Bank S.A. Tylko dwa banki spółdzielcze (w Chojnicach i Kwidzynie) są zrzeszone w Banku Polskiej Spółdzielczości S.A.

¹⁸⁵ Rynek lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych w Polsce w 2020 R., PAG Uniconsult 2021, wersja wstępna raportu, maj 2021 r.

¹⁸⁶ Narodowy Bank Polski, [Ewidencja instytucji finansowych w Polsce](#) (dostęp w dniu 17.05.2021)

Siedziby banków spółdzielczych są ulokowane we wszystkich 16 powiatach ziemskich regionu, co ma duże znaczenie z punktu widzenia możliwości dystrybucji instrumentów finansowych w RPO WP.

Niestety, problem zbyt małej liczby, dysponujących odpowiednim potencjałem i doświadczeniem, pośredników finansowych jest problemem ogólnokrajowym.

Oprócz wzmacniania pośredników, utworzonych przez samorząd regionalny, są tylko bardzo ograniczone sposoby minimalizacji znaczenia tego problemu.

Z tego punktu widzenia dobrym kierunkiem działania wydają się być oferowane przez Pomorski Fundusz Rozwoju pożyczki dla pośredników finansowych (pożyczka ogólnorozwojowa dla pośredników oferujących finansowanie dłużne i pożyczka na rozwój działalności poręczeniowej), wzmacniają one możliwości finansowe pośredników (a w przypadku instytucji poręczeniowych mogą korzystnie wpływać na poziom ich ratingu). Wydaje się, że tego typu finansowanie powinno zostać bezwzględnie utrzymane w kolejnych latach. Naturalnie, ma ono określone skutki (przede wszystkim dla produktów dłużnych), mianowicie ich oprocentowanie (i/lub prowizje) musi być na odpowiednio wysokim poziomie, tak aby co najmniej pokryć oprocentowanie pożyczki z PFR. Z jednej strony oczywiście czyni to pożyczkę mniej atrakcyjną dla klientów, z drugiej jednak (w pewnym sensie) przywraca w miarę normalną sytuację; oczywiście pożyczki udzielane ze środków pomocowych mogą (a niekiedy powinny) być niżej oprocentowane, niż kredyty bankowe, ale (z wyjątkiem specyficznych sytuacji/typów projektów) oprocentowanie na poziomie zbliżonym do 0% (oczywiście poza „ratunkowym” oprocentowaniem dla firm w trudnej sytuacji z powodu pandemii COVID-19) nie jest na pewno najlepszym rozwiązaniem (na szczęście w województwie pomorskim takie oprocentowanie, przynajmniej w przypadku produktów „masowych” było prawie niespotykane).

Województwo pomorskie należało także do tych regionów, w których dzięki istnieniu i aktywnej działalności regionalnego funduszu rozwoju (PFR) pośrednicy finansowi mieli dostęp do finansowania także w okresach pomiędzy przetargami w ramach RPO WP, co nieco poprawiało ich sytuację finansową.

Z całą pewnością **warto natomiast (co zresztą niekiedy miało miejsce) konsultować z pośrednikami finansowymi (w trybie otwartych konsultacji) metryki produktów finansowych i inne ważne elementy planowanego do wdrażania instrumentu finansowego, jeszcze przed ogłoszeniem odpowiedniego przetargu.** Powinno to pozwolić na wyeliminowanie niekorzystnych rozwiązań, które nie mają kluczowego znaczenia, a które dla wszystkich lub wybranych pośredników finansowych mogą być kontrowersyjne i w rezultacie mogą prowadzić do ich rezygnacji z uczestnictwa w przetargu.

Poważnym wyzwaniem może być natomiast wdrażanie przez pośredników instrumentów łączących instrumenty finansowe z finansowaniem bezzwrotnym. Wprawdzie część pośredników (np. szczecińska Polska Fundacja Przedsiębiorczości) miała doświadczenie z wdrażaniem projektów, w ramach których oferowano wsparcie bezzwrotne, to jednak

instrumenty mieszane w ramach FEP (podobnie jak i w innych programach operacyjnych nowej perspektywy finansowej) będą dość specyficzne, gdyż zgodnie z projektami odpowiednich regulacji, także do ich części bezzwrotnej będą stosowane przepisy dotyczące instrumentów finansowych.

Z wywiadów z niektórymi pośrednikami wynika, że mają oni pewne obawy, co do wdrażania takich instrumentów, chociaż dopuszczają taką możliwość. Obawiają się – że jak to niestety zwykle ma miejsce w takich sytuacjach – nie będzie wystarczająco precyzyjnych wytycznych, co do zasad wdrażania takich instrumentów i rozliczania finansowanych za ich pomocą wydatków. Szczególne obawy dotyczą podejścia i kompetencji instytucji kontrolnych. Wprawdzie wielu kontrolujących zna już specyfikę instrumentów finansowych, to instrumenty mieszane w ten sposób regulowane prawem unijnym będą dla nich zapewne nowością. Stąd też obawy, że mogą oni wymagać (zdecydowanie niesłusznie) przestrzegania dla części bezzwrotnej wymogów dotyczących konkurencyjności, czy też utrzymania trwałości wsparcia. Pewne obawy dotyczą też przestrzegania zasad związanych z dopuszczalnością pomocy publicznej (pytanie czy pomoc publiczna będzie udzielana w ramach tego samego „tytułu” dla obu form wsparcia) oraz wyliczania ekwiwalentu dotacji brutto, co teoretycznie jednak nie powinno być bardzo dużym problemem.

Dlatego też rekomendujemy odpowiednie przygotowanie wdrażania instrumentów finansowych z udziałem komponentu bezzwrotnego. Naszym zdaniem konieczne jest przygotowanie (zapewne przez Instytucję Koordynującą Regionalne Programy Operacyjne szczegółowych wytycznych, co do zasad wdrażania takich instrumentów (w tym rozliczania wydatków oraz braku konieczności przestrzegania zasad obowiązujących przy „czystych” instrumentach finansowych), a także organizacji szkoleń w tej sferze. Szkoleniami takimi powinni zostać objęci pracownicy instytucji zarządzających, menedżerów funduszy powierniczych, pośredników finansowych oraz instytucji kontrolnych.

Stałym problemem pozostaje też niska skłonność banków (zarówno komercyjnych, jak i spółdzielczych) do pełnienia roli pośredników finansowych. Obawiamy się, że w tej sferze sytuacja nie ulegnie znaczącym zmianom. Warto natomiast wskazać, że i tak województwo pomorskie znajduje się w dość szczęśliwej sytuacji, posiadając bogate doświadczenia we współpracy z takimi pośrednikami. Nie sądzimy też, aby istniała znacząca szansa na pojawienie się nowych pośredników; w regionie są już bowiem obecni dwaj najwięksi pozabankowi pośrednicy działający w skali ponadregionalnej (czyli TISE i PFP).

Biorąc pod uwagę to, że środki zwrócone z instrumentów finansowych „wracają do obiegu: za pośrednictwem PFRu, obawiamy się, że o ile we wdrażanie IF nie włączy się w większej skali sektor bankowy, to skala wykorzystania instrumentów finansowych nie będzie mogła być znacząco wyższa od tej z którą mamy do czynienia w ramach RPO WP 2014-2020.

Załączniki

Załącznik 1 – Tabela wniosków i rekomendacji

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
1. Zapewne część instrumentów finansowych w ramach FEP będzie miała charakter „mieszany”, czyli obok wsparcia zwrotnego będzie oferowane wsparcie bezzwrotne. Doświadczenia ze stosowaniem takich instrumentów są bardzo ograniczone, gdyż tego typu łączenie w ramach środków europejskich, nie było dotąd, z kilkoma wyjątkami, dopuszczalne.	1. Ze względu na nowość tego rozwiązania i uniknięcie związanych z jego wdrażaniem problemów, celowe byłoby odpowiednie przygotowanie do tego wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie instrumentów finansowych oraz nadzorujących i kontrolujących cały proces, poprzez opracowanie odpowiednich wytycznych oraz działania szkoleniowe.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	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, ze szczególnym uwzględnieniem takich obszarów jak brak wymogów dotyczących konkurencyjności wydatków, brak wymogu trwałości wsparcia, zasady	31 marca 2022	Horyzontalna operacyjna	System realizacji polityki spójności	FEP.	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
			stosowania przepisów pomocy publicznej (w tym możliwość/brak możliwości stosowania różnych typów pomocy). Przygotowanie i przeprowadzenie szkoleń dla przedstawicieli wszystkich ww. podmiotów.					
<p>2. Ważnym problemem jest nasilenie i efektywność działań promocyjno-informacyjnych dotyczących instrumentów finansowych. Idealnie byłoby, aby poszczególne produkty finansowe były promowane i łatwo dostępne dla ostatecznych odbiorców z terenu całego województwa. Problem ten będzie narastał wraz ze wzrostem liczby produktów finansowych i łączeniem instrumentów finansowych ze wsparciem bezzwrotnym.</p>	<p>2. Należy zaprojektować i zrealizować odpowiednie działania informacyjne i promocyjne dotyczące instrumentów finansowych w ramach FEP oraz ze środków zwróconych, w sposób bardziej efektywny, niż w okresie 2014-2020. W szczególności należy rozważyć w ramach przetargów na wybór pośredników finansowych taką ich organizację, aby w ich ramach oddzielna, z góry wskazana kwota, była przeznaczona na prowadzenie działań promocyjnych i informacyjnych, rozliczanych</p>	<p>UMWP, w tym IZ FEP, Pomorski Fundusz Rozwoju, menedżerowie funduszy powierniczych .</p>	<p>Przygotowanie i wdrożenie odpowiednich działań promocyjnych i informacyjnych, odpowiednie zaprojektowanie dokumentacji przetargowej, zwrócenie szczególnej uwagi na działania promocyjne w regionach „peryferyjnych”.</p>	<p>30 czerwca 2022</p>	<p>Programowa operacyjna</p>	<p>Informacja i promocja, system realizacji polityki spójności</p>	<p>FEP, środki zwrócone zarządzane przez PFR</p>	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	nie w sposób ryczałtowy, ale za pomocą odpowiednich dokumentów księgowych. Należy też wzmocnić działania promocyjne realizowane przez menedżerów funduszu powierniczych oraz IZ RPO WP. Warto też rozważyć wprowadzenie rozwiązań intensyfikujących działania promocyjne na obszarach o niskiej „penetracji” IF.							
3. W obecnej chwili brak jest jeszcze ostatecznych rozstrzygnięć formalnych, jeżeli chodzi o przepisy dotyczące zarządzania wdrażaniem instrumentów finansowych w okresie 2021-2027. Na podstawie dotychczasowych projektów aktów prawnych można przyjąć, że, w pewnym stopniu będą one zbliżone do dotychczas obowiązujących, pojawią się jednak także nowe rozwiązania prawne i organizacyjne.	3. Jeżeli chodzi o zarządzanie instrumentami finansowymi, to, o ile będzie to możliwe od strony formalnej, w celu dekoncentracji ryzyka związanego z zarządzaniem instrumentami finansowymi proponujemy wstępnie zarządzanie nimi za pośrednictwem dwóch menedżerów funduszy powierniczego – PFR i BGK lub EBI, być może częściowo na zasadzie przedłużenia obecnie obowiązujących	UMWP, w tym IZ FEP	Przygotowanie dokumentacji i odpowiednie zaplanowanie przetargów, przedłużenie dotychczasowych umów lub zorganizowanie postępowań w trybie niekonkurencyjnym	31 grudnia 2021	Programowa strategiczna	System realizacji polityki spójności	FEP, środki zwrócone zarządzane przez PFR	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	umów. Ponadto, dla instrumentów „nie masowych”, o dużej wartości pojedynczej transakcji i jednocześnie małej liczbie transakcji, dopuszczamy możliwość wykorzystania wybranych menedżerów jako pośredników finansowych.							
4. W sferze interwencji RPS bezpieczeństwa zdrowotnego i wrażliwości społecznej, zasadność zastosowania instrumentów finansowych występuje tylko w ograniczonej liczbie obszarów, ze względu na to, że w wielu sferach nie ma możliwości spłaty zaciągniętego finansowania, czy to z osiągniętych przychodów, czy to z innych źródeł.	4. Należy zaprojektować dłużne instrumenty finansowe (ew. wraz ze wspomagającym finansowaniem bezzwrotnym) dla wybranych typów projektów w ramach Działania 1.2.1 „Działania na rzecz upowszechnienia deinstytucjonalizacji, koordynacji i personalizacji świadczeń zdrowotnych i społecznych”, Działania 1.3.1 „Racjonalizacja zasobów ochrony zdrowia” (wybrane rodzaje projektów w ramach 1. i 2. typu projektów).	UMWP, w tym IZ FEP	Zaprojektowanie instrumentów finansowych we wskazanych obszarach.	30 czerwca 2022	Programowa operacyjna	Zdrowie, włączenie społeczne, system realizacji polityki spójności	FEP, środki zwrócone zarządzane przez PFR	
5. W obszarze bezpieczeństwa środowiskowego projektami generującymi dochód lub oszczędności po stronie	5. Rekomendujemy wsparcie MSP w obszarze transformacji w kierunku GOZ wsparciem zwrotnym, przy jednoczesnym	UMWP, w tym IZ FEP	Wypracowanie przez IZ projektów nowych instrumentów	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	Energetyka i środowisko	FEP, środki zwrócone zarządzane przez PFR	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>podmiotów je realizujących są przedsięwzięcia dotyczące transformacji działalności MŚP w kierunku GOZ. To właśnie projekty, które mają być wspierane w Działaniu 1.3.1 kwalifikują się do objęcia wsparciem zwrotnym.</p> <p>W obszarze bezpieczeństwa energetycznego, istnieje szereg projektów generujących oszczędności w zużyciu energii lub zasobów środowiska z jej sprzedaży, które uzasadniają wprowadzenie instrumentów finansowych (zwrotnych i mieszanych). Taka sytuacja występuje w Działaniu 2.1.1 (rozwój OZE), oraz Działaniu 2.2.2 (poprawa efektywności energetycznej w budynkach).</p>	<p>dopuszczeniu wsparcia dotacyjnego w pierwszych 2-3 latach interwencji, pozwalającego na wypromowanie tego obszaru wsparcia wśród MSP. Co do zasady jednak docelowym instrumentem wsparcia MSP w obszarze przechodzenia na GOZ powinny być IF. Projekty te powinny być wspierane w ramach szerszego instrumentu finansowego, skierowanego na podniesienie konkurencyjności MSP, opisywanego szerzej w rekomendacji nr. 6 dotyczącej RPS w zakresie gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej i czasu wolnego. Do rozważenia jest zastosowanie pożyczki preferencyjnej, z częściowym umorzeniem w przypadku osiągnięcia odpowiednio wysokiego efektu ekologicznego (np. znacznej redukcji surowców zużytych w procesie produkcji, zmniejszenia ilości odpadów powstających w procesie użytkowania lub zastosowania</p>		<p>finansowych wdrażanych ze środków FEP oraz środków zwróconych zarządzanych przez PFR.</p>					

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	<p>surowców w największym stopniu podlegających odzyskowi lub recyklingowi). Instrument umożliwi także (odpowiednio do potrzeb) pozyskanie usług doradczych w oparciu o finansowanie bezzwrotne.</p> <p>Rekomendujemy kontynuację wdrażania aktualnej pożyczki OZE oraz utrzymanie jej szerokiego zakresu tematycznego i grup docelowych (w tym prosumentów i podmiotów zawodowych OZE). W części przypadków należy rozważyć instrumenty mieszane (modernizacja małych elektrowni wodnych, projekty PV w MŚP) oraz poręczenia ze środków zarządzanych przez PFR (w tym dla inwestorów zawodowych OZE).</p> <p>Rekomendujemy rozszerzenie zakresu pożyczki na poprawę efektywności w budynkach na wszystkich właścicieli/zarządców budynków</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	<p>wielorodzinnych,¹⁸⁷ oraz na obiekty użyteczności publicznej (w tym ostatnim przypadku jako uzupełnienie dla dotacji). Alternatywnym rozwiązaniem (być może jednak trudniejszym wdrożeniowo) byłaby w tym obszarze zamiana dotacji i pożyczek na instrument mieszany ze znaczącym komponentem bezzwrotnym). Dodatkowo, jeśli będzie taka możliwość, warto wprowadzić pewne wyjątki w zakresie wymogu osiągnięcia 25% wzrostu efektywności energetycznej w okresie wdrażania SRWP 2030 (w budynkach pod ochroną konserwatora zabytków, w których nie można docieplić ściany frontowej, a także w budynkach, które przeszły już częściową termomodernizację).</p> <p>Rekomendujemy wprowadzenie pożyczki na inne remonty wielorodzinnych</p>							

¹⁸⁷ Z możliwością wprowadzenia dodatkowego, uzupełniającego wsparcia analogicznego do planowanego w programie FEnIKS (np. na zieleń, usuwanie barier architektonicznych itp.).

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	budynków mieszkalnych ze środków zwróconych zarządzanych przez PFR.							
6. RPS w zakresie gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej i czasu wolnego stanowi silos zróżnicowanych interwencji regionalnych. Z uwagi na zróżnicowanie priorytetów i ich wielowątkowość, w jego zakresie pojawia się szereg działań, których istota ma charakter systemowy – jako takie, nie tworzą one potencjału do generowania przychodów. Zatem, w tych przypadkach nie można rekomendować stosowania instrumentów finansowych. Sytuacje takie występują w każdym z priorytetów – są jednak zrozumiałe. Z drugiej strony RPS zawiera interwencje, które tworzą pola do stosowania rozmaitych instrumentów finansowych (aczkolwiek nie pretendujących do eliminacji wsparcia udostępnianego w formach bezzwrotnych – w raporcie, dla pełnej	6. Rekomendujemy wsparcie MŚP w obszarze podejmowania / rozwijania działalności B+R+I, jak i podnoszenia potencjału B+R – w formie instrumentów kapitałowych oraz (opcjonalnie) dłużnych (uzupełnionych wsparciem dotacyjnym i umorzeniami, ukierunkowującymi interwencję zgodnie z dziedzinami preferowanymi). Rekomendacja wskazuje na zasadność kontynuacji / rozwinięcia dotychczas realizowanych „Wejść kapitałowych”. Natomiast, jeśli chodzi o „Pożyczkę na innowacje” to z uwagi na jej skomplikowany charakter w sferze wdrożeniowej, niszowość oraz skupienie na późnych fazach B+R, w przyszłości instrument ten powinien być traktowany jako opcjonalny (dopuszczalna jest zatem rezygnacja z jego	UMWP, w tym IZ FEP	Wypracowanie przez IZ projektów nowych instrumentów finansowych wdrażanych ze środków FEP oraz środków zwróconych zarządzanych przez PFR.	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	Innowacyjność oraz badania i rozwój, przedsiębiorczość, turystyka i rekreacja, rynek pracy	FEP, środki zwrócone zarządzane przez PFR	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>jasności, często było to zaznaczane), w tym form mieszanych, a więc łączących finansowanie zwrotne z bezzwrotnym. Sytuacje takie występują w priorytetach celu 1., dotyczącego wysokiej konkurencyjności gospodarki – w jego zakresie pola do stosowania instrumentów finansowych dotyczą zarówno wspierania działalności B+R+I, jak i konkurencyjności przedsiębiorstw. Zasadne jest tu różnicowanie instrumentów ze względu na przedmiot finansowania (branże priorytetowe, ISP). Poza tym, instrumenty finansowe mogą mieć zastosowanie w dziedzinie wspierania eksportu.</p> <p>Niektóre z działań dotyczących rynku pracy również nadają się do stosowania instrumentów finansowych – przede wszystkim w zakresie pozyskiwania kwalifikacji przez Pomorzań, jak i wspierania procesów tworzenia elastycznych,</p>	<p>kontynuacji). Z drugiej strony, uwzględniając proponowane modyfikacje, mógłby on jednak okazać się przydatny (zawsze jednak pozostając rozwiązaniem szczególnych, niszowym przeznaczonym prawdopodobnie do ograniczonego grona klientów).</p> <p>Instrumenty finansowe powinny zostać zastosowane także w interwencji mającej na celu transformację przedsiębiorstw (instrumenty dłużne z komponentem dotacyjnym i umorzeniowym; komponent dotacyjny z przeznaczeniem na usługi doradcze), jak również w zakresie wspierania eksporterów (instrumenty dłużne w ramach rozwiązań, dotyczących transformacji firm).</p> <p>W sferze rynku pracy instrumenty finansowe – dłużne (z komponentem umorzeniowym) należy zastosować w działaniach związanych z kształceniem i pozyskiwaniem kwalifikacji,</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>dobrych jakościowo miejsc pracy. Działania w tym zakresie mają taki charakter, że bezpośrednio stwarzają potencjał do generowania dochodów.</p> <p>Wreszcie, w priorytecie dotyczącym oferty turystycznej i czasu wolnego, instrumenty finansowe rozważać można w dwóch sferach: (1) wzrostu kompleksowości oferty turystycznej (nowe produkty, generujące nowe dochody), jak i (2) stosowania nowych technologii w organizacji, projektowaniu, promocji i świadczeniu usług, w tym w turystyce biznesowej. Działania te stwarzają możliwość tworzenia nowych produktów, generujących potencjał przychodowy.</p>	<p>a także w związku z tworzeniem elastycznych, wysokiej jakości miejsc pracy.</p> <p>Rekomenduje się również stosowanie instrumentów finansowych (dłużnych) wraz ze wsparciem dotacyjnym, prowadzących do wzrostu kompleksowości oferty turystycznej. Podobnie, jeśli chodzi o stosowanie nowych technologii i form świadczenia i promocji usług, przede wszystkim w sferze „przemysłu spotkań” – turystyki biznesowej.</p>							
<p>7. W RPS w zakresie edukacji i kapitału społecznego można wyróżnić we wszystkich obszarach wsparcie inwestycyjne, które ma charakter uzupełniający względem interwencji tzw. „miękkich”. Zdiagnozowano</p>	<p>7. Nie rekomendujemy kierowania instrumentów finansowych do wsparcia działań o charakterze nieinwestycyjnym (takich jak podnoszenie kompetencji uczniów, nauczycieli czy kadr kultury i turystyki, doradztwa</p>	<p>UMWP, w tym IZ FEP</p>	<p>Wypracowanie przez IZ projektów nowych instrumentów finansowych wdrażanych ze środków FEP oraz środków</p>	<p>30 czerwca 2022</p>	<p>Programowa strategiczna</p>	<p>Edukacja Rozwój regionalny i lokalny Kultura</p>	<p>FEP, środki zwrócone zarządzane przez PFR</p>	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>zróżnicowane zainteresowanie pożyczkami w przypadku inwestycji (w zakresie edukacji, kultury, integracji mieszkańców).</p> <p>Przewidujemy, że zainteresowanie wsparciem nie będzie na tyle wysokie, aby tworzyć odrębny instrument finansowy z poziomu regionalnego przeznaczony osobno na każdy z tych obszarów (nie zostanie osiągnięta masa krytyczna).</p> <p>Sytuacja finansowa części samorządów, głównych organizatorów wsparcia we wskazanych wyżej obszarach, pogarsza się z uwagi na zmniejszone wpływy do ich budżetów, wywołane pandemią COVID-19 i przygotowywanymi zmianami zasad finansowania samorządów.</p>	<p>zawodowego czy działań sieciujących lub odwołujących się do budowania świadomości).</p> <p>Rekomendujemy opracowanie instrumentu uzupełniającego wsparcie dotacyjne w zakresie infrastruktury przedszkoli oraz infrastruktury kultury i rewitalizacji oraz innych inwestycji lokalnych, związanych z przywracaniem funkcji społecznej przestrzeniom publicznym oraz nadawaniem nowych funkcji obiektom oraz terenom. Ze względu na rozproszenie tematyczne proponujemy instrument o szerokim zakresie tematycznym, obejmującym publiczne i niepubliczne usługi dla mieszkańców, w tym obiekty użyteczności publicznej i usługi społeczne.</p> <p>Wsparcie powinno być skierowane zarówno do podmiotów publicznych, jak i niepublicznych.</p> <p>Szczególnie w przypadku podmiotów publicznych, dla</p>		zwróconych zarządzanych przez PFR.					

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	<p>których inwestycje nie generują przychodów ani oszczędności, wskazane jest zastosowanie pożyczki częściowo umarzalnej.</p> <p>Ze względu na uzupełniający charakter instrumentu, nie ma potrzeby stosowania mechanizmów terytorialnych przy jego dystrybucji.</p> <p>Ostateczne rozstrzygnięcie będą wymagały oceny czy kwota, którą Województwo będzie mogło przeznaczyć na IF pozwala na tą formę interwencji, ponieważ IF pełniłby rolę uzupełniającą finansowanie.</p> <p>W ramach rewitalizacji proponujemy kontynuację finansowania działań realizujących cele zapisane w poszczególnych LPR/GPR na terenach objętych rewitalizacją nawet jeśli same inwestycje nie zostaną wpisane do tych programów.</p>							
8. W obszarze mobilności do projektów mogących generować przychody należą systemy sharingowe i rozwój	8. Rekomendujemy objęcie wsparciem zwrotnym obszary współdzielonej mobilności i rozwoju infrastruktury	UMWP, w tym IZ FEP	Wypracowanie przez IZ projektów nowych instrumentów	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	Mobilność i komunikacja	FEP, środki zwrócone zarządzane przez PFR	

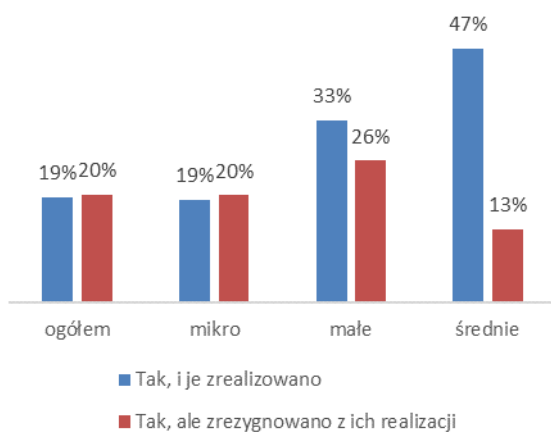
Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>elektromobilności (poza transportem zbiorowym). Wobec obniżonego popytu w transporcie pasażerskim dotychczasowa wysoka rentowność takich przedsięwzięć została zminimalizowana, skutecznie hamując ekspansje w nowych lokalizacjach.</p> <p>Wobec drastycznego spadku przychodów z działalności przewozowej możliwości skorzystania z instrumentów finansowych w obszarze taboru w komunikacji miejskiej stają się mocno ograniczone, mimo że wykorzystanie nowego taboru generuje przychody, a w przypadku wycofania z ruchu przestarzałych jednostek także znaczące oszczędności.</p>	<p>elektromobilności i paliw alternatywnych dla pojazdów prywatnych i sharingowych. Wsparcie powinno zostać skierowane do JST i obejmować infrastrukturalne elementy projektów, dla których możliwe będzie dla samorządów wyłonienie operatora świadczącego usługi.</p> <p>Wobec trudnej sytuacji finansowej przewoźników regionalnych rekomendujemy odroczenie w czasie zastosowania instrumentów finansowych w obszarze taboru niskoemisyjnego w publicznym transporcie zbiorowym poza miastami.</p>		<p>finansowych wdrażanych ze środków FEP oraz środków zwróconych zarządzanych przez PFR.</p>					

Załącznik 2 – Omówienie wyników badań ilościowych

Badanie CATI przedsiębiorstw MŚP regionalnego sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw

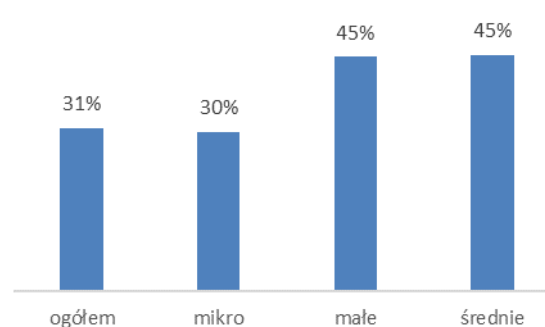
W okresie 12 miesięcy poprzedzających realizację badania, ogółem 39% pomorskich MSP planowało realizację inwestycji lub innych wydatków związanych z rozwojem firmy. Ostatecznie plany te udało się zrealizować około połowie przedsiębiorstw. Zdecydowanie częściej aktywność na tym polu podejmowały firmy średnie (łącznie 60% planowało inwestycje), które też najrzadziej rezygnowały z przyjętych planów, jak również małe (łącznie 59%). Spośród wszystkich firm, które planowały inwestycje niemal jedna trzecia starała się o pozyskanie finansowania zewnętrznego. Częściej deklaracje takie składali przedstawiciele małych i średnich przedsiębiorstw.

Wykres 7. Odsetek firmy, które planowały i zrealizowały inwestycje w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie oraz tych, które z inwestycji zrezygnowały



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=1002).

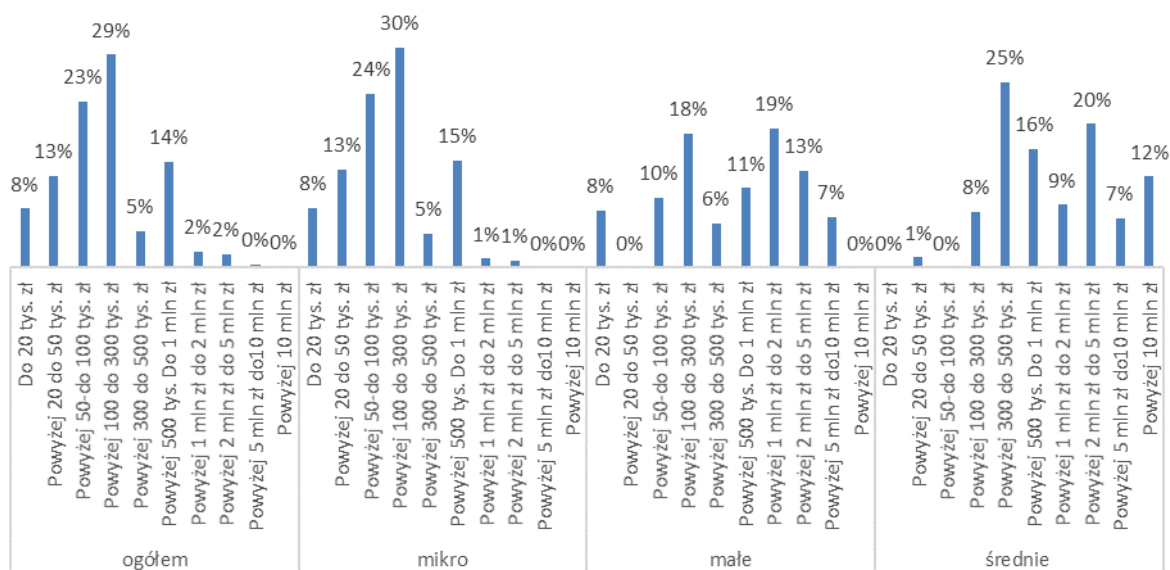
Wykres 8. Odsetek firm, które ubiegały się o finansowanie zewnętrzne na finansowanie planowanych inwestycji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=390).

W ujęciu ogólnym większość (73%) przedsiębiorstw starała się o finansowanie zewnętrzne nieprzekraczające 300 tys. zł. Próg ten dotyczy jednak w głównej mierze mikroprzedsiębiorstw, które dominują w populacji MSP. Firmy małe i średnie, realizujące prawdopodobnie większe inwestycje, sięgają po zdecydowanie większe środki. Niemal dwie trzecie firm średnich oraz równo połowa małych na sfinansowanie swoich inwestycji chciało pozyskać powyżej 500 tys. zł.

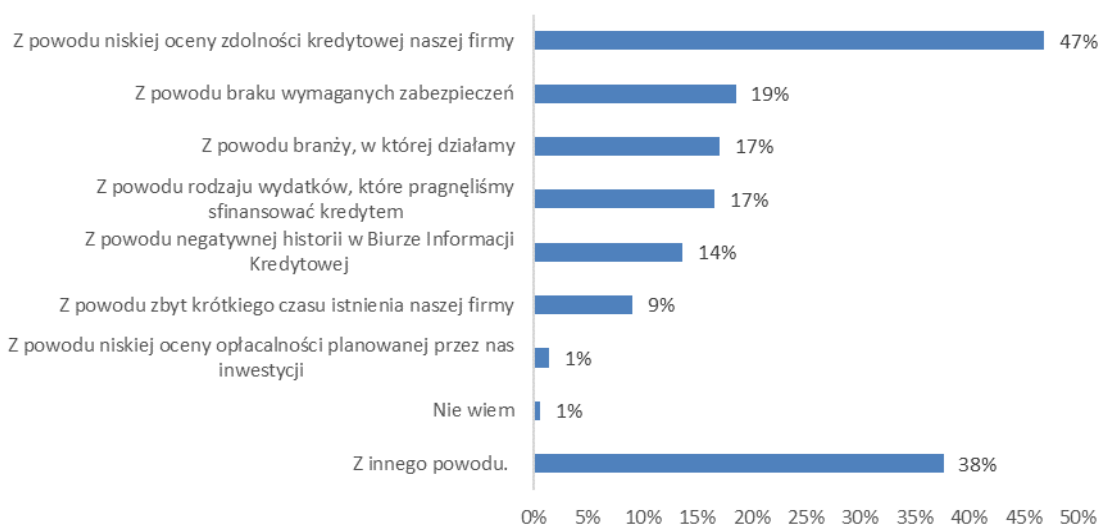
Wykres 9. Wysokość finansowania zewnętrznego, o które wnioskowały przedsiębiorstwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=121).

Wsparcie zewnętrzne ostatecznie udało się uzyskać 68% firm, przy czym w przypadku 12% przyznane środki były niższe niż te o które wnioskowano. Ponad jednej czwartej firm (27%) odmówiono finansowania, w tej puli znajdują się jednak i takie przedsiębiorstwa, które nadal oczekują na decyzję o przyznaniu środków. Powody odmów były rozmaite, jednak najczęściej wiązały się z niską oceną zdolności kredytowej. Istotną barierą okazały się również: brak wymaganych zabezpieczeń, branża, w której działa firma oraz rodzaj wydatków jakie chciano sfinansować kredytem. Wśród innych przyczyn respondenci wskazywali m.in. zmianę polityki banków związaną z pandemią, wiek przedsiębiorcy oraz korzystanie przez firmę z finansowania płynnościowego.

Wykres 10. Powody nieprzyznania finansowania zewnętrznego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=69).

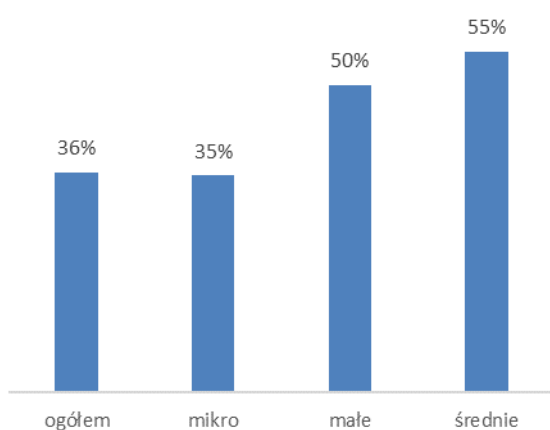
Firmy, którym odmówiono finansowania zewnętrznego zaliczamy do pomiotów znajdujących się w luce finansowej. Bazując na wynikach badania CATI MSP można oszacować, że jest ich w województwie pomorskim około 28%.

Okolo dwie trzecie (64%) przedsiębiorstw, które w okresie ostatnich 12 miesięcy miały plany inwestycyjne (niezależnie od tego, czy ostatecznie zostały one zrealizowane czy nie), nie starało się o finansowanie zewnętrzne. Z tej grupy 18% zadeklarowało, że nie ubiegało się o takie wsparcie z powodu niekorzystnych warunków finansowych (m.in. wysokiego oprocentowania i prowizji). Natomiast 9% zrezygnowało ze starań o środki zewnętrzne, ponieważ uznali, że i tak by go nie otrzymali. W obu tych grupach dominują przedsiębiorstwa mikro i małe. Z punktu widzenia szacowania luki finansowej w szerszym ujęciu niż tylko luka dla nieprzyznanego finansowania, na grupę tę warto zwrócić uwagę, ponieważ ją również można zakwalifikować do podmiotów znajdujących się w luce.

Plany inwestycyjne przedsiębiorstw z województwa pomorskiego

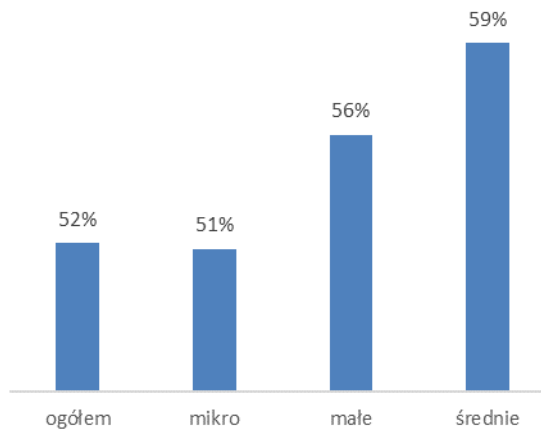
Z punktu widzenia szacowania potrzeb inwestycyjnych w kolejnych latach istotne są informacje dotyczące planów inwestycyjnych przedsiębiorstw z sektora MSP. W ciągu najbliższych 12 miesięcy inwestować planuje ogółem 36% firm. Przy czym zdecydowanie częściej plany takie mają przedsiębiorstwa średnie i małe. Nieco ponad połowa przedsiębiorstw planuje przynajmniej częściowo sfinansować zakładane przedsięwzięcia ze środków zewnętrznych. Znowu, zamiar taki zgłaszają częściej firmy średnie i małe, niż mikroprzedsiębiorstwa.

Wykres 11. Odsetek przedsiębiorstw planujących inwestycje w perspektywie 12 miesięcy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=1002).

Wykres 12. Odsetek przedsiębiorstw planujących pozyskanie finansowanie zewnętrznego na sfinansowanie planowanych inwestycji

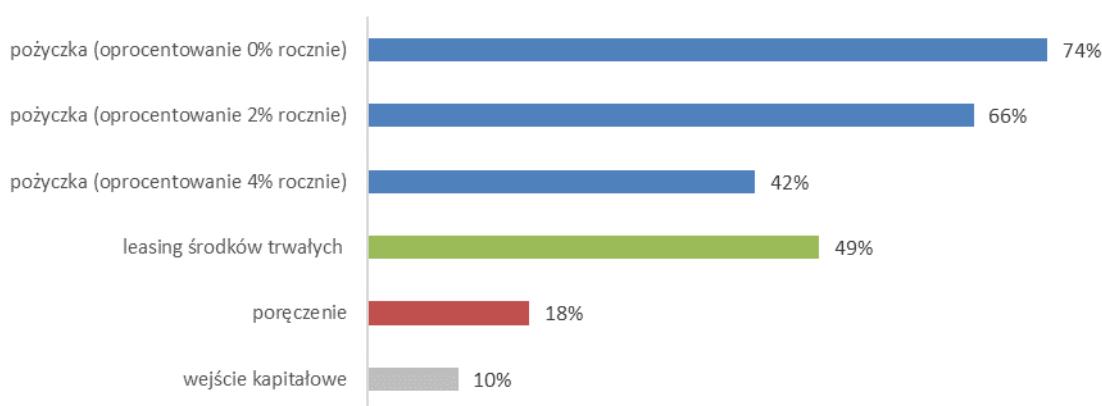


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=359).

Przedsiębiorcy planujący inwestycje w ciągu najbliższych 12 miesięcy byłiby co do zasady zainteresowani przynajmniej częściowym ich sfinansowaniem z wykorzystaniem preferencyjnych instrumentów finansowych. Co oczywiste, największym zainteresowaniem

cieszyłyby się pożyczki oprocentowane na 0% w skali roku. Z takiego instrumentu skorzystałoby niemal trzy czwarte ankietowanych. Nieco mniejszym, choć nadal bardzo dużym zainteresowaniem cieszyłyby się pożyczki oprocentowane na 2%. Istotnie mniejsza – mimo to nadal duża – jest grupa podmiotów, które skorzystałyby z pożyczek oprocentowanych na 4%. Niemal połowa firm planujących inwestycje byłaby skłonna skorzystać z leasingu środków trwałych. Pozostałe z proponowanych form wsparcia zwrotnego (tj. wejścia kapitałowe oraz poręczenia) spotkały się z dużo mniejszym zainteresowaniem ankietowanych. Niemniej ich liczba pozostaje nadal znacząca, szczególnie przy poręczeniach.

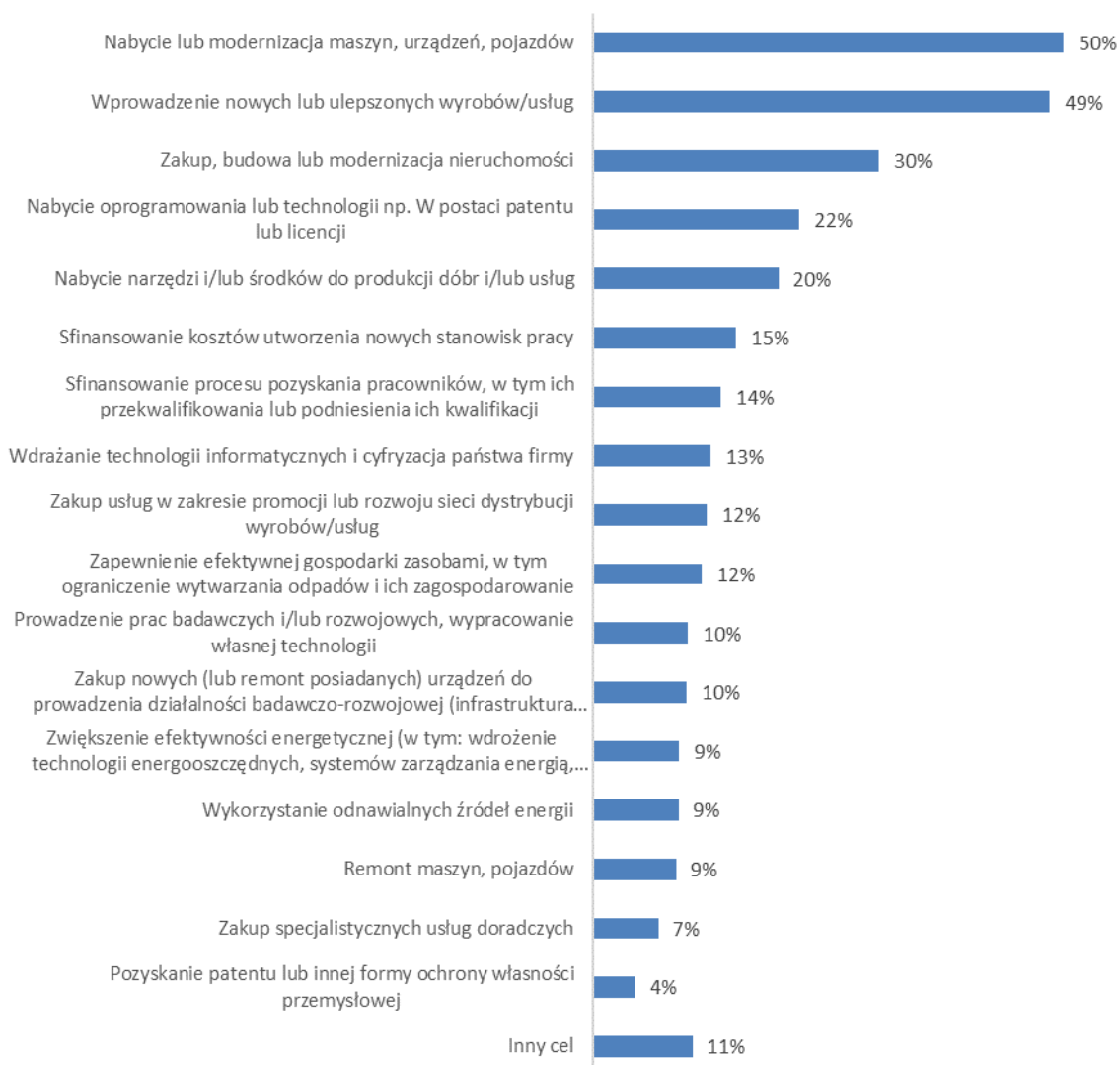
Wykres 13. Zainteresowanie poszczególnymi instrumentami finansowymi wśród przedsiębiorstw planujących inwestycje



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=359).

Warto zauważyć, że zainteresowanie preferencyjnymi instrumentami finansowymi zgłasza istotnie większa liczba podmiotów, niż ogólna liczba firm, które planują występować o finansowanie zwrotne na planowane inwestycje. Sugeruje to, że planowane w ramach SRWP oraz FEP wsparcie w postaci instrumentów finansowych prawdopodobnie spotka się z zainteresowaniem przedsiębiorstw, przy czym przynajmniej dla części firm, środki te zastąpią inne źródła finansowania. Niemniej zainteresowania nimi będzie, biorąc pod uwagę fakt, że zakres planowanych inwestycji jest co do zasady zbieżny z zakresem wsparcia, które uruchomione zostanie w perspektywie finansowej 2021-2027 oraz wsparcia planowanego w ramach Strategii. Równo połowa ankietowanych planujących inwestycje w ciągu najbliższych 12 miesięcy, zamierza w ich ramach nabyć lub zmodernizować urządzenia. Niemal tyle samo będzie wprowadzać nowe lub ulepszone wyroby lub usługi. Prawie co trzecia firma planuje inwestycje w nieruchomości, natomiast co piąta w oprogramowanie lub technologię oraz zakup narzędzi/środków do produkcji dóbr/usług.

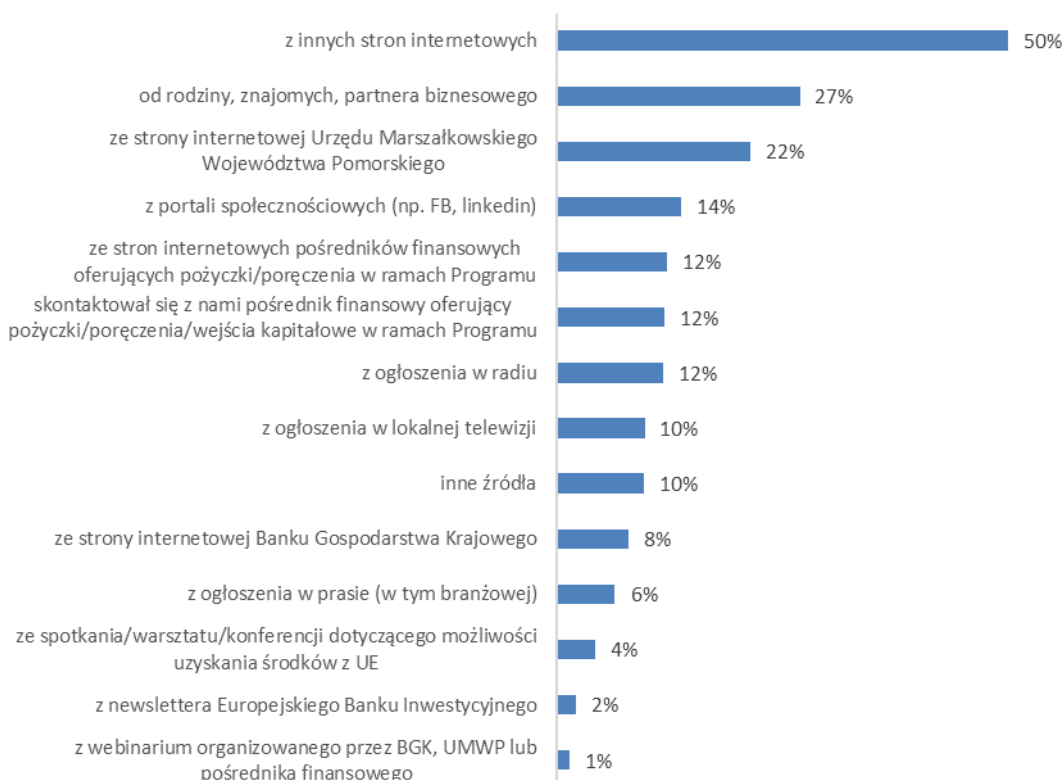
Wykres 14. Zakres tematyczny inwestycji planowanych do realizacji w ciągu najbliższych 12 miesięcy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=359).

Aby wsparcie udostępniane przez Samorząd Województwa Pomorskiego spotkało się z zainteresowaniem przedsiębiorstw i było przez nie wykorzystywane, konieczne będzie zadbanie o odpowiednie kampanie informacyjne. Obecnie o dostępności różnych preferencyjnych form wsparcia ze środków Samorządu słyszało ogółem 44% przedsiębiorstw, w tym aż 59% firm średniej wielkości. Warto jednak zauważyć, że zdaniem jedynie 26% ankietowanych wiedza na temat dostępnych instrumentów wsparcia jest łatwo dostępna. Wskazuje to na istnienie sporego pola do poprawy komunikowania oferty IF. Źródłem informacji na ten temat jest najczęściej Internet, przy czym nie są to dedykowane strony internetowe poświęcone IF.

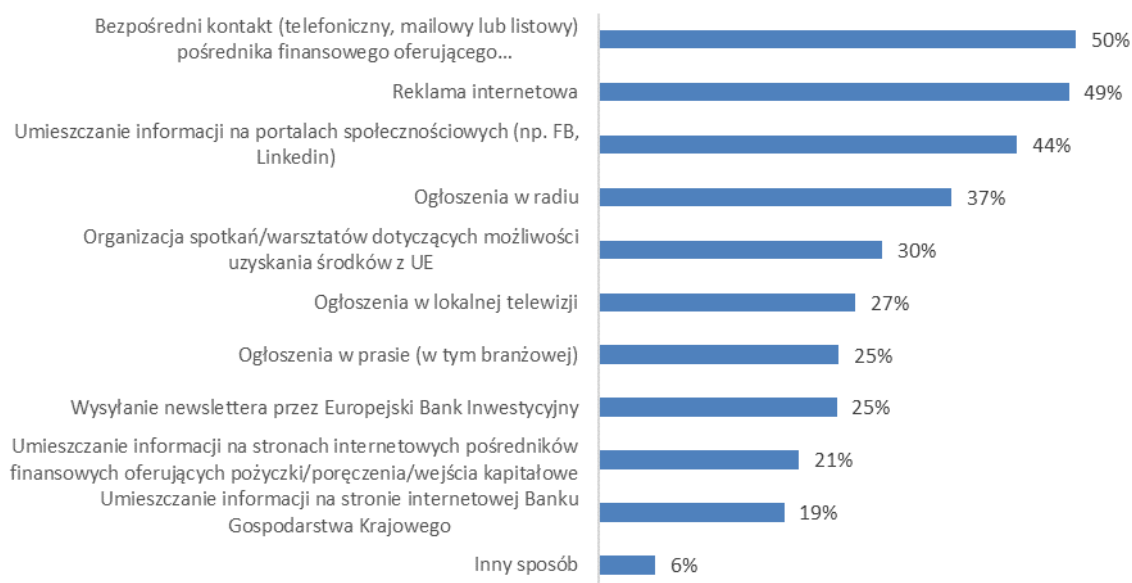
Wykres 15. Źródła informacji, z których przedsiębiorcy dowiedzieli się o IF udostępnianych przez Samorząd Województwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=442).

Zdaniem przedstawicieli MSP, którzy przed realizacją badania ankietowego nie słyszeli o dostępności preferencyjnych instrumentów wsparcia udzielanych ze środków Samorządu Województwa Pomorskiego, najlepszym sposobem powiadamiania o istnieniu takiej oferty byłby kontakt bezpośredni oraz reklama internetowa, w tym reklama wykorzystująca media społecznościowe. Pozostałe z preferowanych kanałów komunikacji, cieszących się relatywnie dużym zainteresowaniem to reklama radiowa oraz organizacja spotkań i warsztatów dotyczących dostępnych instrumentów wsparcia.

Wykres 16. Optymalne formy komunikowania dostępności oferty IF zdanie MSP nieznaną wcześniej oferty IF Samorządu Województwa Pomorskiego

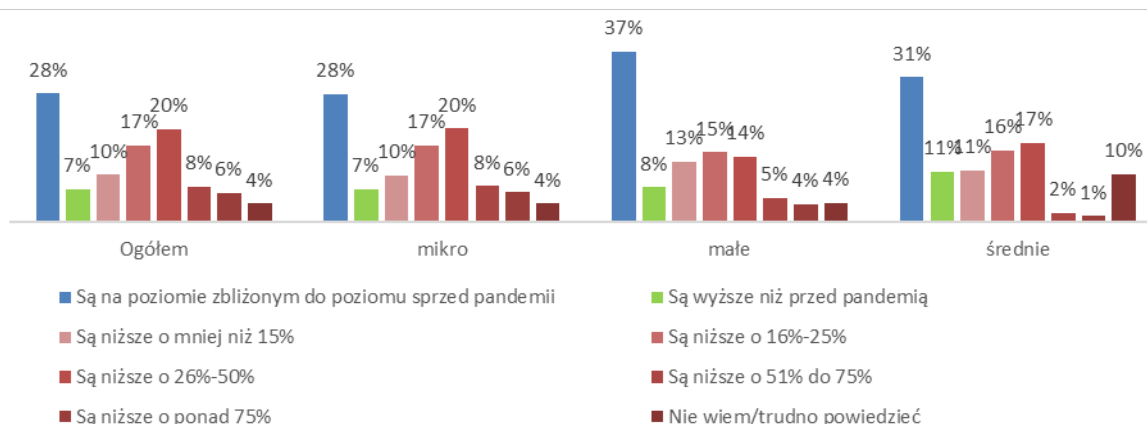


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=546).

Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację przedsiębiorstw

Ostatnia część ankiety poświęcona została wpływowi pandemii COVID-19 na sytuację finansową oraz plany inwestycyjne przedsiębiorstw. W przypadku ponad jednej czwartej z nich skutki pandemii nie przełożyły się na spadek miesięcznych obrotów, które pozostały na poziomie zbliżonym do tego sprzed pandemii. Z kolei dla ogółem 7% podmiotów objętych badaniem, pandemia przyczyniła się do zwiększenia poziomu obrotów w stosunku do okresu poprzedzającego. Poprawę najczęściej deklarowały przedsiębiorstwa średniej wielkości. Nieco ponad 60% przedsiębiorstw odnotowuje spadek miesięcznych obrotów, z tego 14% o co najmniej 50%. Wyniki badania CATI wskazują, że w relatywnie gorszej sytuacji są w tym obszarze mikroprzedsiębiorstwa. Większe podmioty wskazywały mniejsze spadki.

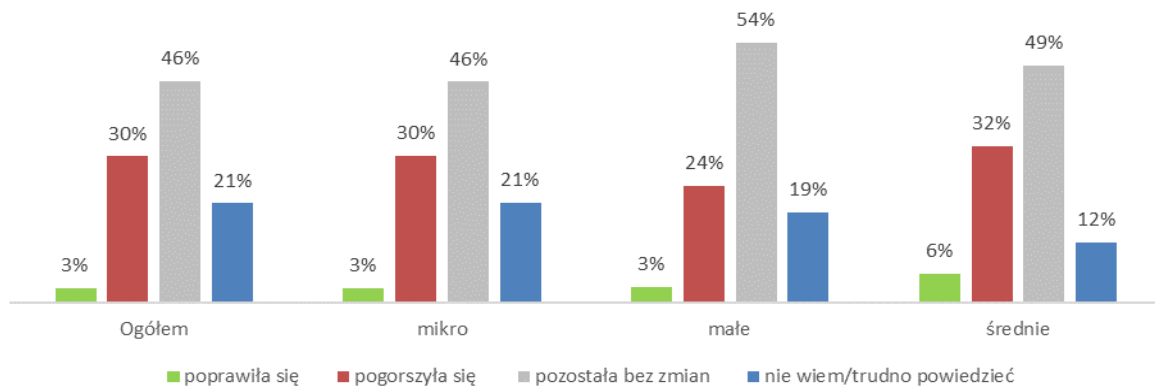
Wykres 17. Wpływ pandemii COVID-19 na miesięczne obroty przedsiębiorstwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=1002).

Oprócz negatywnego wpływu pandemii na obroty dużej części przedsiębiorstw, dla niemal jednej trzeciej z nich w okresie pandemii pogorszyła się dostępność finansowania inwestycyjnego. Poprawę w tym obszarze zadeklarowało jedynie 3% podmiotów. Przy czym warto zauważyć, że niemal dla połowy firm dostępność finansowania nie zmieniła się w analizowanym okresie. Deklaracje te traktować należy jednak ostrożnie, jako że część firm prawdopodobnie nie weryfikowała rzeczywistej możliwości zaciągnięcia kredytu/pożyczki/leasingu.

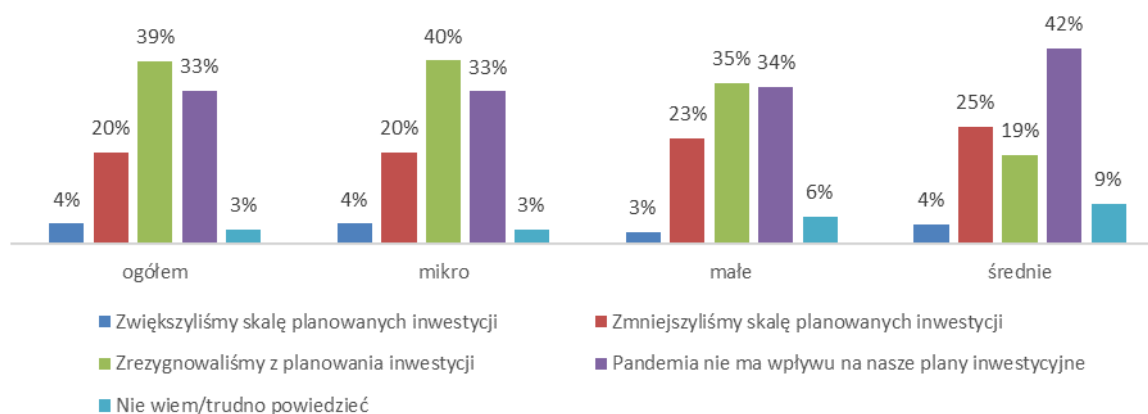
Wykres 18. Ocena dostępności finansowania inwestycyjnego dla firmy od momentu wybuchu pandemii COVID-19



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=1002).

Wpływ pandemii, w tym pogorszenie sytuacji finansowej oraz ograniczenie dostępności finansowania zewnętrznego dla części przedsiębiorstw, przełoży się prawdopodobnie na niższą aktywność inwestycyjną sektora MSP. Niemal 40% firm zadeklarowało, że skutki pandemii przełożyły się na rezygnację z planów inwestycyjnych. Sytuacja taka widoczna jest szczególnie wśród mikroprzedsiębiorstw i firm małych. Jedynie niemal co piąta firma średnia również ma zamiar zrezygnować z wcześniejszych planów. Z kolei 20% przedsiębiorstw zadeklarowało, że co prawda nie planuje rezygnacji z inwestycji, ale prawdopodobnie ograniczy ich skalę. Pandemia nie ma wpływu na aktywność na tym polu około jednej trzeciej firm. Z kolei 4% podmiotów ma zamiar zwiększyć skalę inwestycji.

Wykres 19. Wpływ pandemii COVID-19 na plany inwestycyjne przedsiębiorstwa

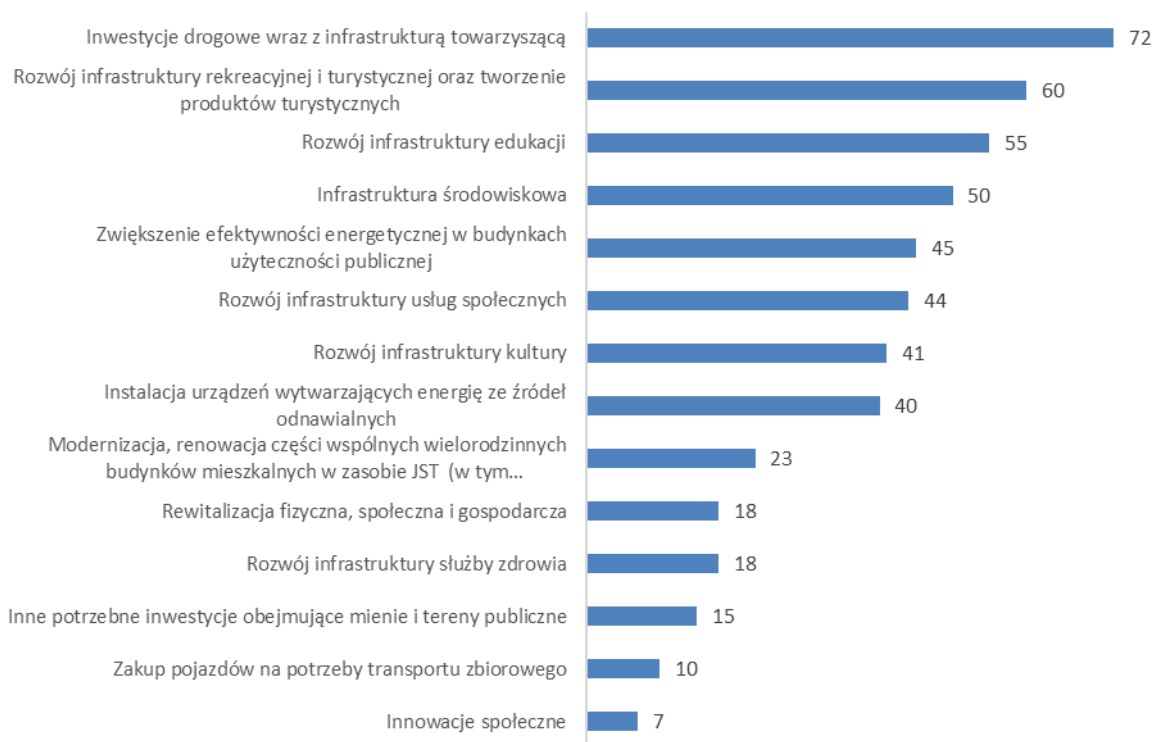


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI MSP (n=1002).

Badanie CAWI jednostek samorządu terytorialnego w województwie pomorskim

Na przestrzeni ostatnich 3 lat wszystkie samorzady biorące udział w badaniu zrealizowały inwestycje w przynajmniej jednym ze wskazanych poniżej obszarów tematycznych. Zdecydowana większość inwestowała w tym czasie w infrastrukturę drogową i towarzyszącą, turystyczną i rekreacyjną, edukacyjną oraz działania związane z ochroną środowiska. Często wskazywanym obszarem było również zwiększenie efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej, rozwój infrastruktury usług społecznych, kultury oraz instalacja OZE. Pozostałe z analizowanych obszarów wskazywane były zdecydowanie rzadziej. Najmniej z ankietowanych podmiotów inwestowało w ostatnich latach w innowacje społeczne.

Wykres 20. Obszary tematyczne, w których samorzady realizowały w ostatnich latach inwestycje (wartość na wykresie oznacza liczbę samorządów, które realizowały inwestycje w danym obszarze)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI JST (n=78)

Niemal wszystkie inwestycje finansowane były ze środków własnych, uzupełnianych najczęściej dotacjami ze środków unijnych (w ramach RPO lub PROW) lub innych źródeł publicznych (np. NFOŚiGW lub program Senior+). Kredyt lub pożyczka były relatywnie najrzadziej wskazywanym źródłem finansowania inwestycji. Najczęściej, środki takie zasilały inwestycje związane z ochroną środowiska, infrastrukturą drogową, infrastrukturą usług społecznych oraz modernizacją (w tym termomodernizacją) części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych. W przypadku ostatniego z wymienionych obszarów inwestycji udział pożyczek, w całkowitej wartości finansowania inwestycji był największy, wynosił średnio 47% kosztów całkowitych. W pozostałych obszarach, w których

wykorzystywano finansowanie zewnętrzne, udział kredytów lub pożyczek wynosił od 20% (w przypadku modernizacji energetycznej budynków publicznych) do 37% kosztów całkowitych (w przypadku inwestycji drogowych i związanych z turystyką i rekreacją). Uśredniając, finansowanie zwrotne pokrywało około 32% wartości inwestycji.

Tabela 15. Częstość wykorzystywania poszczególnych źródeł finansowania inwestycji realizowanych przez JST wg zakresu inwestycji

Zakres inwestycji	Środki własne	Kredyt/ pożyczka	Dotacja RPO WP 14-20	Dotacja PROW 14-20	Inne dotacje publiczne	Inne źródła
Inwestycje drogowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą	97%	21%	21%	31%	79%	24%
Rozwój infrastruktury rekreacyjnej i turystycznej oraz tworzenie produktów turystycznych	92%	10%	60%	52%	20%	27%
Rozwój infrastruktury edukacji	95%	15%	49%	4%	25%	27%
Infrastruktura środowiskowa	94%	34%	48%	32%	34%	20%
Zwiększenie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej	91%	2%	91%	4%	7%	2%
Rozwój infrastruktury usług społecznych	84%	18%	48%	18%	57%	25%
Rozwój infrastruktury kultury	95%	5%	24%	29%	24%	20%
Instalacja urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych	73%	10%	80%	13%	5%	8%
Modernizacja, renowacja części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST	96%	17%	43%	0%	4%	13%
Rozwój infrastruktury służby zdrowia	94%	11%	44%	17%	28%	17%
Rewitalizacja fizyczna, społeczna i gospodarcza	89%	11%	67%	6%	17%	11%
Inne potrzebne inwestycje obejmujące mienie i tereny publiczne	100%	0%	27%	27%	20%	20%
Zakup pojazdów na potrzeby transportu zbiorowego	90%	0%	20%	10%	10%	20%
Innowacje społeczne	100%	0%	57%	0%	29%	0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI JST (n=78).

W ciągu ostatnich 3 lat ponad dwie trzecie (72%) samorządów było zmuszonych zrezygnować z części z planowanych inwestycji. Zdecydowanie najczęściej (71%) zrezygnowano z realizacji projektów drogowych. Na dalszych pozycjach pod tym względem znalazły się inwestycje w infrastrukturę edukacyjną (39%), środowiskową oraz turystyczną i rekreacyjną (po 36%). Głównymi powodami rezygnacji, zgłaszanymi przez samorzady był brak środków własnych oraz nieskuteczne ubieganie się o dotacje. Co bardzo istotne, żaden z ankietowanych JST nie wskazał na odmowę przyznania kredytu lub pożyczki, jako przyczyny zaniechania planów inwestycyjnych. Wynika to z faktu, że co do zasady samorzady nie mają problemów z dostępnością do finansowania dłużnego. Tym co powstrzymuje JST jest zła sytuacja dotycząca finansów własnych oraz ewentualne problemy z pozyskaniem atrakcyjnego finansowania dotacyjnego. Biorąc uwagę skutki gospodarcze pandemii COVID-19 oraz niekorzystne zmiany w systemie podatkowym, można się spodziewać, że w najbliższych latach rostać będzie liczba planów inwestycyjnych odkładanych na później. Konkluzja ta znajduje zresztą potwierdzenie we wnioskach z wywiadów jakościowych przeprowadzonych w ramach ewaluacji.

Tabela 16. Powody rezygnacji z inwestycji w danym obszarze tematycznym

Obszar tematyczny	Brak środków własnych	Nieskuteczne ubieganie się o dotację	Odmowa przyznania kredytu/ pożyczki	Trudności prawne/ organizacyjne	Długi proces przygotowywania inwestycji	Inne powody
Rozwój infrastruktury służby zdrowia	100%	50%	0%	25%	25%	25%
Rozwój infrastruktury usług społecznych	62%	62%	0%	8%	23%	15%
Rozwój infrastruktury edukacji	68%	59%	0%	14%	9%	14%
Rozwój infrastruktury kultury	75%	50%	0%	19%	19%	19%
Rozwój infrastruktury rekreacyjnej i turystycznej oraz tworzenie produktów turystycznych	65%	45%	0%	20%	15%	25%
Rewitalizacja fizyczna, społeczna i gospodarcza	50%	50%	0%	0%	25%	50%

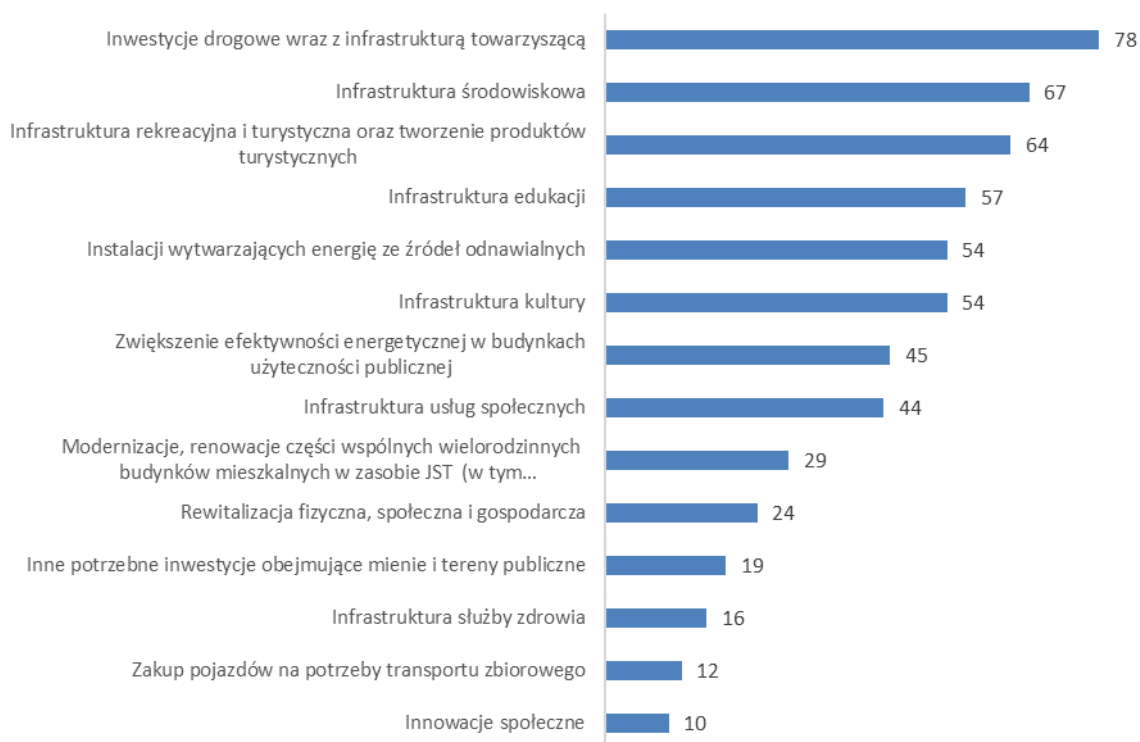
Obszar tematyczny	Brak środków własnych	Nieskuteczne ubieganie się o dotację	Odmowa przyznania kredytu/ pożyczki	Trudności prawne/ organizacyjne	Długi proces przygotowywania inwestycji	Inne powody
Modernizacja, renowacja części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST (w ty	120%	40%	0%	0%	0%	20%
Instalacja urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych	82%	82%	0%	9%	9%	0%
Zwiększenie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej	60%	70%	0%	20%	0%	0%
Inwestycje drogowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą	65%	83%	0%	8%	8%	18%
Zakup pojazdów na potrzeby transportu zbiorowego	100%	100%	0%	0%	0%	0%
Infrastruktura środowiskowa	70%	50%	0%	15%	25%	10%
Inne potrzebne inwestycje obejmujące mienie i tereny publiczne	60%	20%	0%	20%	20%	40%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI JST (n=56).

Na chwilę obecną wszystkie samorządy planują realizację inwestycji na przestrzeni najbliższych 3 lat. Wszyscy respondenci inwestować będą w rozwój sieci drogowej, a zdecydowana większość również infrastrukturę środowiskową, rekreacyjną i turystyczną, edukacyjną, OZE oraz infrastrukturę kultury. Zdecydowanie mniejsza liczba samorządów planuje finansowanie innowacji społecznych oraz zakup pojazdów na rzecz transportu zbiorowego¹⁸⁸.

¹⁸⁸ W tym przypadku trzeba pamiętać, że w wielu samorządach brak jest publicznych przewoźników, trudno więc oczekiwać inwestycji w ich tabor.

Wykres 21. Liczba samorządów planujących w ciągu 3 lat inwestycje w danym obszarze tematycznym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI JST (n=78)

Podobnie jak dotychczas (tj. jak w przypadku inwestycji zrealizowanych na przestrzeni ostatnich 3 lat), również przyszłe inwestycje samorządy planują realizować głównie ze środków własnych, uzupełnianych dotacjami. Duża część JST ma nadzieje na uzyskanie dotacji z programu regionalnego lub PROW, ewentualnie innych publicznych programów wsparcia (np. dotacji z NFOŚiGW lub programu Senior+). Preferencyjne, niskoprocentowane kredyty lub pożyczki wskazywane były relatywnie rzadko, jeszcze rzadziej samorządy planują wykorzystać do sfinansowania swoich planów instrumenty finansowe dostępne na rynku komercyjnym. Wśród innych sposobów pozyskania finansowania ankietowani wymieniali m.in. obligacje, które z ich perspektywy są zdecydowanie korzystniejszym źródłem środków inwestycyjnych niż pożyczki i kredyty.

Tabela 17. Źródła finansowania inwestycji planowanych przez JST w najbliższych 3 latach

Obszar tematyczny	Środki własne	Preferencyjny kredyt/ pożyczka	Komercyjny kredyt/ pożyczka	Dotacja RPO WP	Dotacja PROW	Inne dotacje publiczne	Inne źródła
Infrastruktura służby zdrowia	56%	25%	25%	56%	0%	38%	19%
Infrastruktura usług społecznych	80%	11%	14%	64%	18%	55%	16%
Infrastruktura edukacji	88%	21%	11%	63%	18%	53%	21%

Obszar tematyczny	Środki własne	Preferencyjny kredyt/ pożyczka	Komercyjny kredyt/ pożyczka	Dotacja RPO WP	Dotacja PROW	Inne dotacje publiczne	Inne źródła
Infrastruktura kultury	87%	24%	7%	54%	43%	48%	0%
Infrastruktura rekreacyjna i turystyczna oraz tworzenie produktów turystycznych	88%	23%	5%	66%	45%	30%	41%
Rewitalizacja fizyczna, społeczna i gospodarcza	83%	13%	4%	75%	38%	33%	25%
Modernizacje, renowacje części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST (w tym termomodernizacja)	83%	31%	7%	62%	34%	55%	14%
Instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych	85%	35%	9%	70%	35%	57%	13%
Zwiększenie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej	93%	38%	7%	76%	38%	69%	11%
Innowacje społeczne	90%	20%	0%	90%	20%	70%	10%
Inwestycje drogowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą	90%	14%	12%	49%	44%	53%	38%
Zakup pojazdów na potrzeby transportu zbiorowego	83%	25%	17%	58%	0%	50%	25%
Infrastruktura środowiskowa	76%	36%	12%	55%	39%	61%	21%
Inne potrzebne inwestycje obejmujące mienie i tereny publiczne	84%	26%	5%	63%	32%	63%	16%

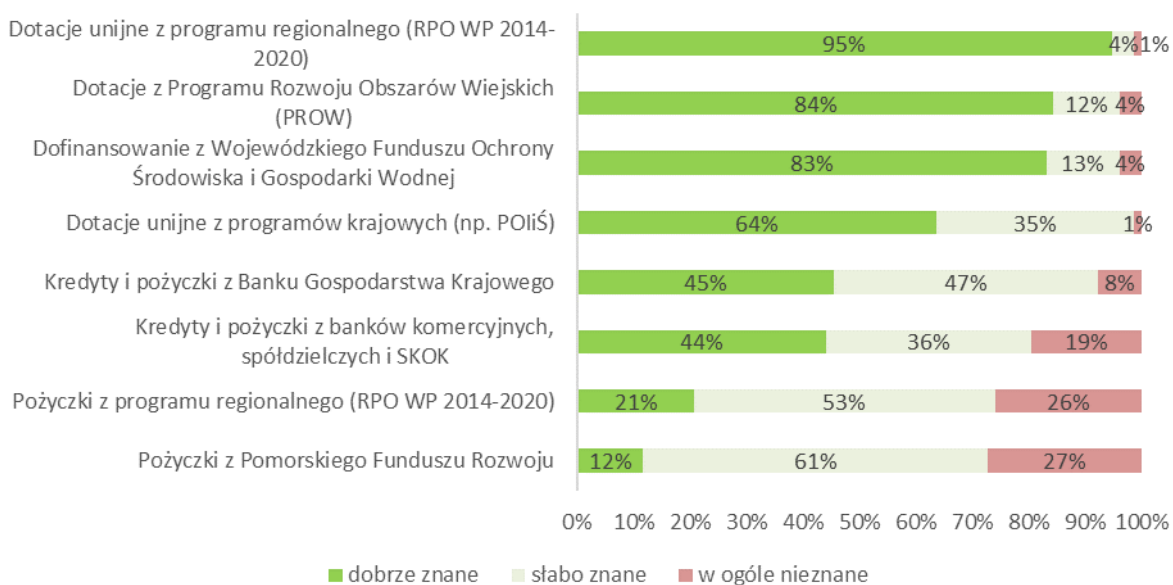
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI JST (n=78)

Około połowy samorządów zainteresowanych skorzystaniem z instrumentów finansowych w celu realizacji planowanych inwestycji, byłoby zainteresowanych skorzystaniem z preferencyjnych pożyczek udzielanych ze środków UWMP. Te z samorządów, które nie są zainteresowane finansowaniem zwrotnym, jako główne powody takiej postawy wskazują: przekroczenie dopuszczalnych limitów zadłużenia (w sumie problem ten wskazało 17%

respondentów), poszukiwanie korzystniejszych form finansowania (tj. dotacji), preferowanie obligacji, jako bardziej korzystnej formy pozyskiwania środków, brak doświadczenia w korzystaniu z kredytów/pożyczek, czy brak elastyczności w spłacie kredytów/pożyczek. Warto jednocześnie odnotować, że w przypadku części samorządów nie podjęto jeszcze jednoznacznych decyzji dot. wykorzystania finansowania zwrotnego (kwestie te są analizowane przez działy księgowe/skarbników).

Co do zasady samorządowcy mają większą wiedzę na temat dostępności bardziej korzystnych z ich perspektywy instrumentów wsparcia, tj. dotacji. Większość z nich deklaruje dobrą znajomość oferty wsparcia dotacyjnego w ramach różnych programów unijnych i źródeł krajowych. Istotnie gorsza jest widza na temat zwrotnych form finansowania projektów, przy czym najłabiej pod tym względem wypadają pożyczki udzielane przez Pomorski Fundusz Rozwoju (44% samorządów słyszało o pożyczce miejskiej) oraz pożyczki z RPO WP 2014-2020. Oznacza to, że w przypadku zaprojektowania szerszego katalogu wsparcia zwrotnego dla JST w ramach tych dwóch źródeł finansowania, istnieje spora potrzeba do podjęcia działań promocyjnych. Jednym z potencjalnych kanałów komunikacji, mogłoby być wskazane przez jeden z samorządów spotkanie ze skarbnikami poszczególnych JST.

Wykres 22. Znajomość poszczególnych źródeł finansowania inwestycji JST



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI JST (n=78)

Z punktu widzenia samorządów, zarówno tych zainteresowanych finansowaniem zwrotnym, jak i tych nierozważających tego obecnie, tym co mogłoby je skłonić do finansowania inwestycji za pomocą preferencyjnych pożyczek, byłaby możliwość umorzenia części pożyczki. Warto odnotować, że również w wywiadach z pośrednikami finansowym umorzenia są wskazywane jako czynnik kluczowy dla powodzenia instrumentów finansowych w perspektywie 2021-2027. Istotne są również niskie oprocentowanie oraz brak

dodatkowych zabezpieczeń i długi okres spłaty, relatywnie najmniej istotną cechą pożyczki preferencyjnej jest dla JST karencja 12 miesięcy. W ramach odpowiedzi otwartych respondenci wskazywali również na duże znaczenie stopnia skomplikowania procedur pozyskania pożyczki i jej rozliczania, które co do zasady powinny być możliwie proste.

Tabela 18. Cechy preferencyjnych pożyczek, które mogłyby skłonić samorządy do skorzystania z nich – znaczenie poszczególnych elementów oferty w skali od 1 do 5

Cechy preferencyjnych pożyczek	1 – zupełnie nieistotne	2	3	4	5 - zdecydowanie istotne
Umorzenie części pożyczki, dzięki osiągnięciu celów społecznych inwestycji	0%	1%	5%	4%	89%
Premia w postaci umorzenia przy osiągnięciu wysokiej oszczędności energetycznej	0%	5%	12%	14%	68%
Oprocentowanie w skali roku poniżej 2%	0%	3%	12%	18%	67%
Brak konieczności przedstawiania dodatkowych zabezpieczeń	3%	8%	21%	20%	48%
Spłata do 20 lat	3%	7%	24%	26%	41%
Karencja 12 miesięcy	1%	15%	33%	15%	35%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI JST (n=78)

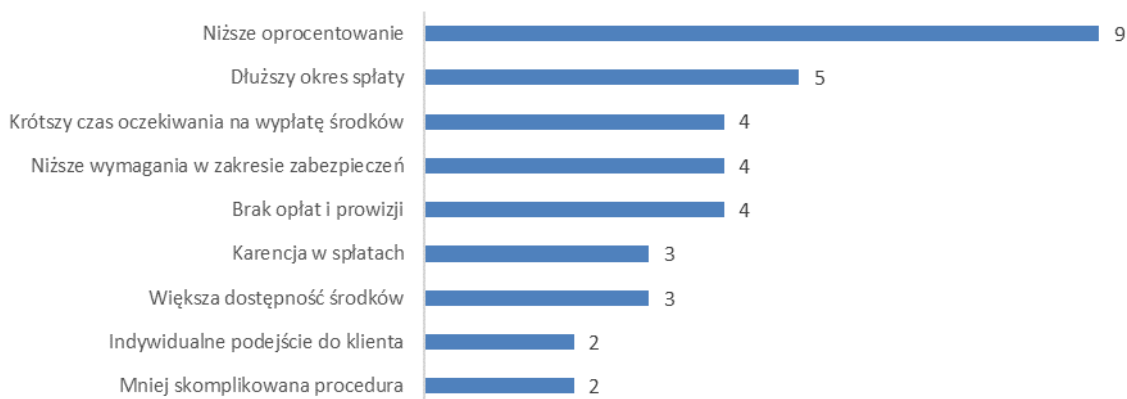
Badanie CAWI przedstawicieli sektora mieszkaniowego

W badaniu ankietowym skierowanym do przedstawicieli sektora mieszkaniowego wzięli udział zarządcy wspólnot mieszkaniowych oraz spółdzielnie. Podmioty te mają w swoim zasobie łącznie 552 budynki, z 11 698 mieszkańami. Wszystkie z nich przeznaczyły środki z kredytu preferencyjnego na modernizację energetyczną budynków z Getin Banku na **ocieplenie budynku** (w tym ścian zewnętrznych, dachu/stropodachu, stropu nad piwnicą itp.). Dodatkowo, w ramach inwestycji realizowanych przez 3 respondentów **wymieniono drzwi zewnętrzne, okna i drzwi balkonowe**. Po dwa podmioty uzupełniały projekty również o **modernizację źródeł ciepła lub przyłączenie budynku do sieci ciepłowniczej** oraz **modernizację instalacji centralnego ogrzewania**. Po jednym podmiocie przeznaczyło wsparcie na **modernizację wentylacji** oraz **wymianę oświetlenia części wspólnych na energooszczędne**.

W przypadku części z przeprowadzonych inwestycji preferencyjny kredyt był warunkiem realizacji inwestycji. Deklarację taką złożyło 4 na 10 respondentów, natomiast 2 przyznało, że wsparcie pozwoliło na realizację projektów o większym zakresie. W pozostałych 4 przypadkach, bez preferencyjnego kredytu i tak zrealizowano by inwestycje i byłyby one zrobione w takim samym zakresie. Głównym źródłem finansowania – alternatywnym dla kredytu z Getin Banku – byłyby środki z **kredytu komercyjnego z premią termomodernizacyjną z Funduszu Termomodernizacji i Remontów BGK** (4 wskazania) oraz **środki własne** (2).

Zdaniem ankietowanych oferta preferencyjnego kredytu z którego skorzystali była bardzo dobrze dopasowana do ich potrzeb inwestycyjnych (średnia ocena 4,7 w skali do 5). Do jej głównych zalet należało niskie oprocentowanie, dłuższy okres spłaty oraz brak opłat i prowizji, niskie wymagania dot. zabezpieczeń oraz krótki czas oczekiwania na wypłatę środków. Wśród ewentualnych korekt, które można by wprowadzić w omawianym instrumencie wskazano na możliwe obszary poszerzenia dopuszczalnego zakresu prac, które mogą być z niego finansowane m.in. o audyty remontowe oraz zmianę wymaganego montażu podzielników kosztów na montaż nowych zaworów termostatycznych. Pojawił się również postulat ograniczenia skali wymaganych dokumentów, jednak bez wskazania konkretnych propozycji.

Wykres 23. Najważniejsze przewagi kredytu preferencyjnego nad pozostałymi źródłami finansowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych (n=10).

Wśród innych rodzajów inwestycji wskazywanych przez zarządców wspólnot mieszkaniowych oraz spółdzielni, jako te wymagające preferencyjnego finansowania znalazły się przede wszystkim modernizacje instalacji wewnątrz budynków, odmalowanie elewacji i klatek schodowych, instalacja wind oraz wymiana dachów. Odpowiedzi te nie dziwią, biorąc pod uwagę fakt, że większość budynków zarządzanych przez respondentów ma ponad 50 lat i stan techniczny wielu z nich zapewne wymaga przeprowadzenia gruntownych prac modernizacyjnych i remontowych.

Wykres 24. Inne rodzaje inwestycji, na które zarządcy wspólnot mieszkaniowych i spółdzielnie potrzebują preferencyjnego finansowania



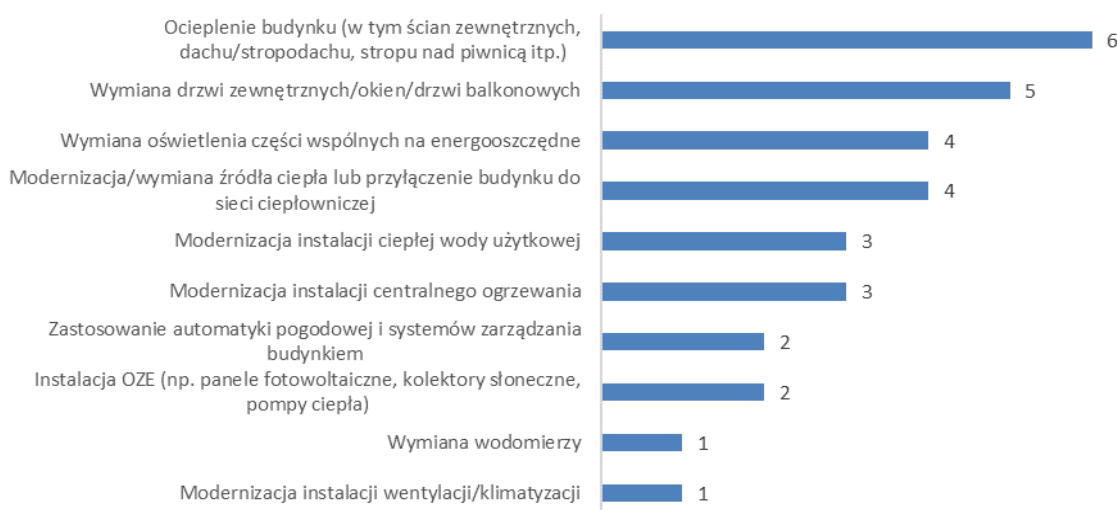
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych (n=10).

łącznie **prac termomodernizacyjnych wymagać będzie w najbliższych latach (do 2030 r.) około jednej trzeciej budynków** zarządzanych przez wspólnoty i spółdzielnie, które wzięły udział w badaniu. Respondenci mają zamiar finansować te inwestycje z różnych, dostępnych źródeł finansowania tj.: środków własnych, kredytów komercyjnych z premią termomodernizacyjną, kredytów preferencyjnych finansowanych ze środków UE (jest to

najważniejsze ze wskazywanych źródeł finansowania) oraz dotacji z tych środków, jeśli takie będą dostępne.

Najpopularniejszymi pracami, które będą podejmowane w ramach przyszłych inwestycji termomodernizacyjnych będzie ocieplenie budynków oraz wymiana drzwi zewnętrznych/okien/drzwi balkonowych, jak również wymiana oświetlenia na energooszczędne i modernizacja źródeł ciepła. Zasadniczo więc planowana jest kontynuacja zbliżonych zakresów inwestycji, w kolejnych budynkach ich wymagających. W większości budynków planowane jest osiągnięcie poprawy efektywności energetycznej o 25-35%. W większości przypadków (5 na 7) planowane inwestycje powinny również przełożyć się w skali 20 lat na oszczędności, przewyższające koszty inwestycji, co stanowi argument za finansowaniem ich za pomocą instrumentów finansowych.

Wykres 25. Prace planowane do realizacji w budynkach planowanych do termomodernizacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych (n=7).

W przypadku tych wspólnot/spółdzielni, które nie planują w najbliższych latach inwestycji termomodernizacyjnych, do głównych powodów takiej decyzji należą: brak zgody lokatorów/mieszkańców, czas niezbędny do zebrania środków finansowych, brak zgody konserwatora zabytków oraz brak możliwości uzyskania finansowania zewnętrznego.

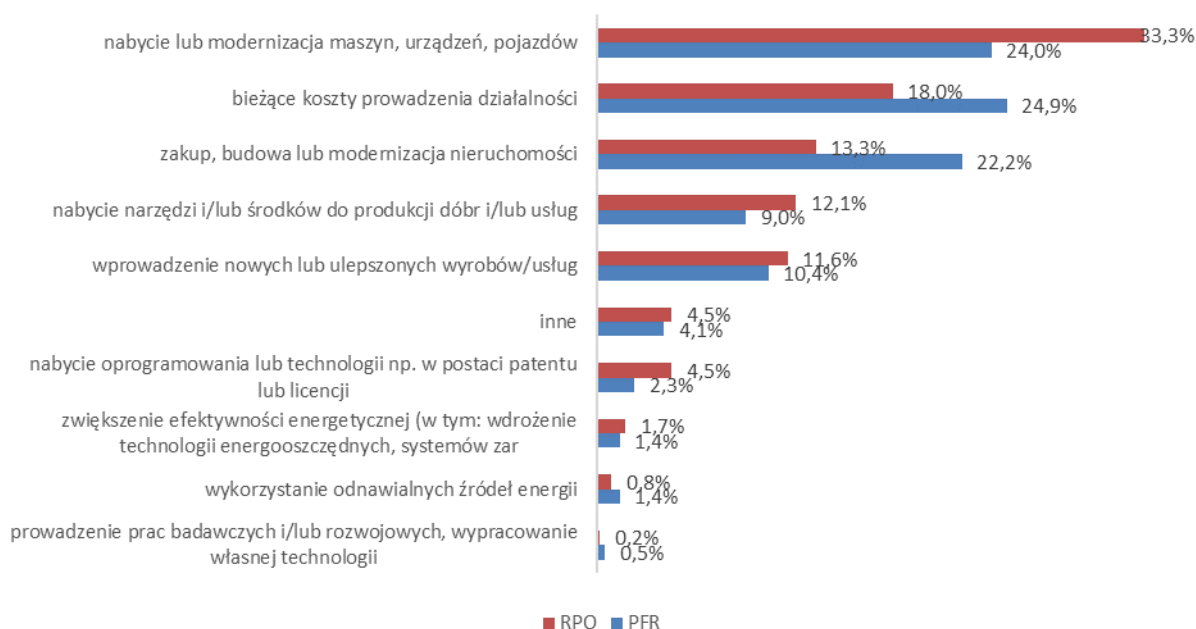
Zdaniem wszystkich ankietowanych **informacje o kredycie preferencyjnym finansowanym ze środków UE są dobrze dostępne**. Większość z nich, dowiedziała się o tej możliwości finansowania inwestycji bezpośrednio od przedstawicieli Getin Banku, którzy się z nimi skontaktowali. Innymi z wskazywanych źródeł informacji były spotkania informacyjne na temat dostępności środków UE, strony internetowe oraz rodzina i znajomi.

Skutki pandemii COVID-19 nie mają póki co istotnego wpływu na poziom zaległości czynszowych mieszkańców. Problem taki zgłosił tylko jeden respondent. Poza jednym przypadkiem nie mają one również wpływu na plany inwestycyjne ankietowanych podmiotów.

Badanie CAWI / CATI (mixed mode) z odbiorcami ostatecznymi instrumentów finansowych

W badaniu ankietowym CAWI skierowanym do odbiorców ostatecznych instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WP 2014-2020 oraz odbiorców wsparcia z PFR wzięło udział łącznie 521 podmiotów. Większość (71%) respondentów skorzystało ze środków programu regionalnego. Podmioty te najczęściej przeznaczały wsparcie na nabycie lub modernizację maszyn, urządzeń lub pojazdów. Stosunkowo duża grupa przedsiębiorstw korzystających z RPO sfinansowała bieżące koszty prowadzenia działalności gospodarczej zakup, budowę lub modernizację nieruchomości oraz nabycie narzędzi lub środków do produkcji dóbr lub usług. Dostyc popularnym celem inwestycji było również wprowadzenie do działalności gospodarczej nowych lub ulepszonych wyrobów lub usług.

Wykres 26. Cel na jaki przeznaczono środki z pożyczek z RPO i PFR – z uwzględnieniem podziału na odbiorców ostatecznych wsparcia z PFR i RPO*

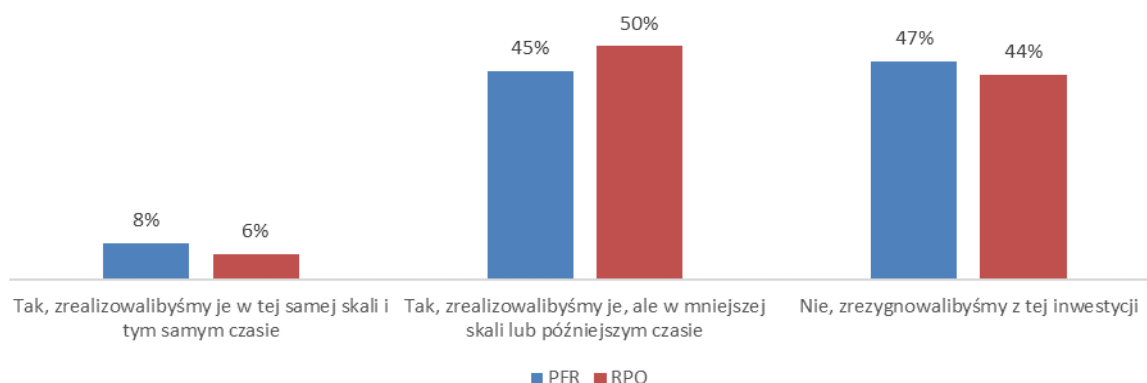


*można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI odbiorców ostatecznych IF (n=521)

Ponad połowa ankietowanych przyznaje, że bez przyznanych pożyczek i tak zrealizowałyby inwestycje, które zostały z nich sfinansowane. Przy czym w zdecydowanej większości przedsięwzięcia te zrealizowane byłyby w mniejszej skali lub późniejszym okresie. Jedynie 6% odbiorców wsparcia z RPO oraz 8% pożyczkobiorców PFR przyznaje, że niezależnie od przyznania lub nie pożyczki, z której finansowano wsparte projekty, byłyby one zrealizowane w takiej samej skali i w takim samym zakresie.

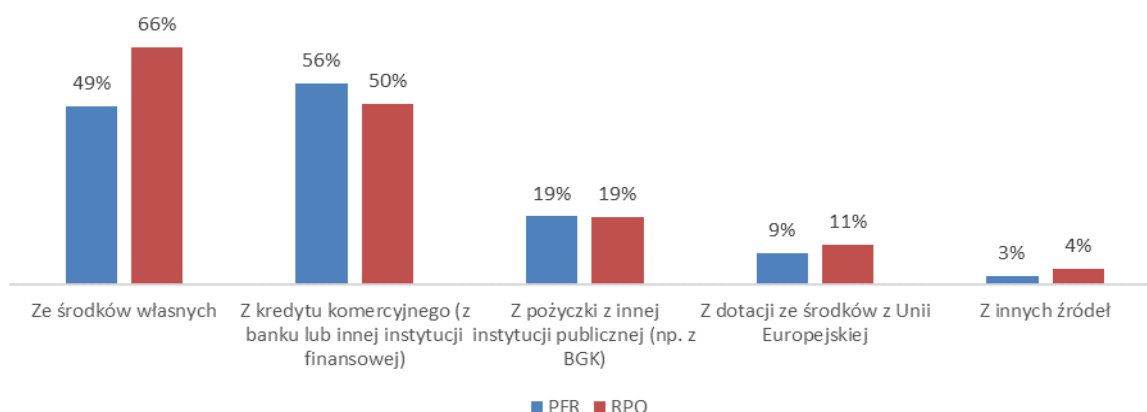
Wykres 27. Odpowiedzi na pytanie o możliwość zrealizowania inwestycji bez przyznaných pożyczek – z uwzględnieniem podziału na odbiorców ostatecznych wsparcia z PFR i RPO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI odbiorców ostatecznych IF (n=521)

Najczęściej wskazywanym źródłem finansowania inwestycji, alternatywnym wobec wykorzystanych, byłyby dla większości odbiorców wsparcia z RPO środki własne, a na drugim miejscu kredyty komercyjne. W przypadku przedsiębiorstw korzystających ze środków PFR kolejność ta jest odwrotna. Częściej wskazywaną odpowiedzią były kredyty komercyjne, nieco rzadziej środki własne. Relatywnie niewielka liczba przedsiębiorstw wskazywała na możliwość sfinansowania zrealizowanych (lub nadal realizowanych) inwestycji z pożyczek z innych instytucji publicznych lub dotacji UE.

Wykres 28. Alternatywne źródła finansowania projektów sfinansowanych z IF z RPO oraz PFR – z uwzględnieniem podziału na odbiorców ostatecznych wsparcia z PFR i RPO*



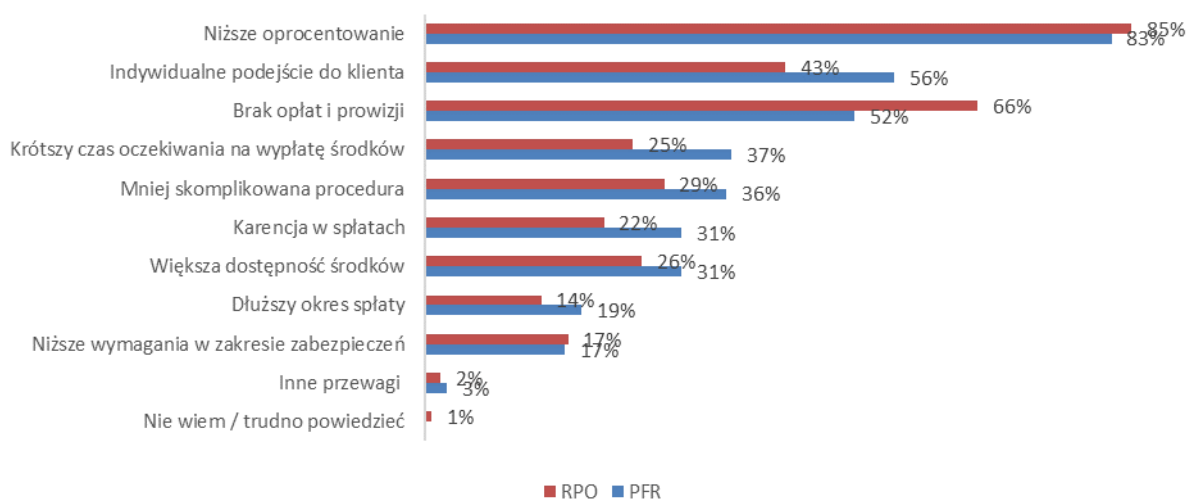
*można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI odbiorców ostatecznych IF (n=287)

Dla trzech czwartych respondentów (75% odbiorców wsparcia z RPO i 77% z PFR) dostępne IF były bardzo dobrze dostosowane do ich potrzeb (ocena 5 w pięciostopniowej skali). Tym, co pojedynczym firmom przeszkadzało we wsparciu, był zbyt krótki okres spłaty, zbyt niska kwota pożyczki oraz za duża ilość wymaganych zabezpieczeń.

Respondenci zostali poproszeni o wskazanie przewag instrumentu finansowego, z którego skorzystali nad innymi źródłami finansowania. Zdecydowana większość z nich wskazała na niższe oprocentowanie (85% OO z RPO oraz 83% z PRF), które jednocześnie ocenione zostało jako najważniejsza cecha ocenianych instrumentów. Ponad połowa ankietowanych wskazywała również na indywidualne podejście do klienta (ważniejsze dla odbiorców ostatecznych z PFR) i brak opłat i prowizji (ważniejszy dla odbiorców pożyczek z RPO). Stosunkowo istotny – szczególnie dla beneficjentów ostatecznych PFR – był krótszy czas oczekiwania na wypłatę środków, mniej skomplikowana procedura, karencja w spłatach oraz większa dostępność środków.

Wykres 29. Przewagi danego IF nad innymi źródłami finansowania – z uwzględnieniem podziału na odbiorców ostatecznych wsparcia z PFR i RPO*

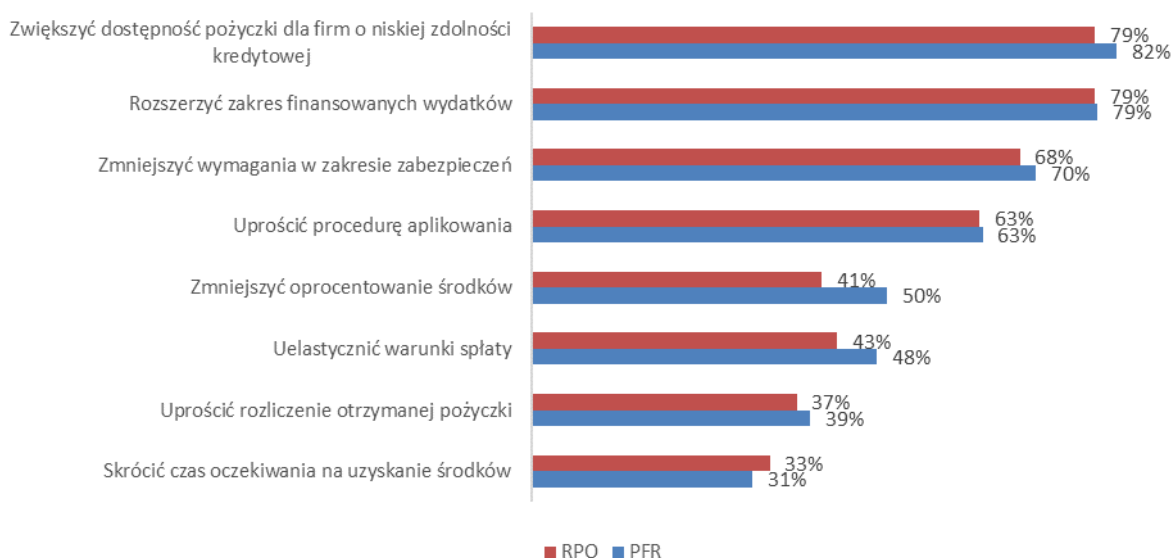


*można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI odbiorców ostatecznych IF (n=521)

Tym, co zdaniem respondentów można by zrobić, aby lepiej dostosować zakres wsparcia do potrzeb odbiorców jest zwiększenie dostępności pożyczki dla firm o niskiej zdolności kredytowej, rozszerzenie zakresu wydatków możliwych do sfinansowania z jej wykorzystaniem oraz zmniejszeni wymagań dotyczących zabezpieczeń. Przedsiębiorcy bardzo często wskazywali również na zasadność uproszczenia procedury aplikowania o środki oraz jeszcze większe zmniejszenie ich oprocentowania i uelastycznieni warunków. Mniej niż 40% respondentów widzi również zasadność uproszczenia procedury rozliczania pożyczki oraz skrócenia czasu oczekiwania na uzyskanie środków.

Wykres 30. Co należałoby zmienić w ofercie celem jej lepszego dopasowania do potrzeb odbiorców – z uwzględnieniem podziału na odbiorców ostatecznych wsparcia z PFR i RPO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI odbiorców ostatecznych IF (n=521)

W pytaniu otwartym dotyczącym potencjalnych obszarów zmian lub poprawy oferty IF oraz sposobu jej rozliczania i spłaty część przedsiębiorców w bardziej szczegółowy – niż w powyższym pytaniu – opisała preferowane kierunki zmian. W ramach zmniejszenia wymagań w zakresie zabezpieczeń wskazano m.in.:

- na możliwość wyboru pomiędzy tym czy pożyczka ma być zabezpieczona poręczeniem dwóch poręczycieli czy np. hipoteką – chodzi o rezygnację z dwóch form zabezpieczenia dla jednej pożyczki;
- na całkowitą rezygnację z poręczeń i zabezpieczenie pożyczek na majątku firmy.

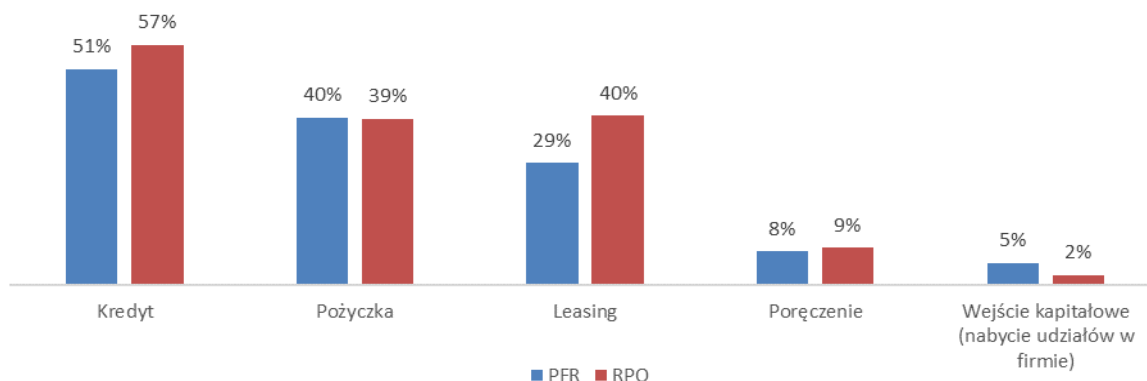
Z kolei uelastycznienie warunków spłaty dotyczy zarówno możliwości karencji (jej wydłużenia o 6 miesięcy oraz wykorzystania tego mechanizmu dwukrotnie w trakcie spłaty pożyczki), jak i szybszej spłaty większych kwot, jeśli sytuacja firmy na to pozwala. W ramach uproszczenia rozliczenia pożyczki najczęściej wskazywaną odpowiedzią (poza ogólnymi stwierdzeniami o „ograniczeniu papierologii”), jest możliwość rozliczania wydatków za pomocą oświadczeń, w miejsce ich szczegółowego dokumentowania.

Zdaniem ankietowanych tym, co miałoby duży wpływ na zwiększenie atrakcyjności instrumentów finansowych w obecnej sytuacji, tj. przy niskich stopach procentowych i co za tym idzie, relatywnie niskim oprocentowaniu kredytów, byłaby możliwość częściowego umorzenia pożyczki.

Ponad połowa odbiorców ostatecznych IF z RPO/PFR miała możliwość sfinansowania swojej inwestycji kredytem komercyjnym. Z kolei 40% przedsiębiorców mogło do tego celu wykorzystać komercyjne pożyczki. Taki sam odsetek OO z RPO skorzystać mógł z leasingu.

Dużo mniejszy odsetek firm wskazywał na dostępność poręczeń i wejść kapitałowych. Przy czym w badaniu nie weryfikowano, jaka część podmiotów rzeczywiście weryfikowała faktyczną dostępność poszczególnych form wsparcia, a jaka część z nich opiera się na deklaratywnej dostępności do nich, nieopartej próbą pozyskania środków.

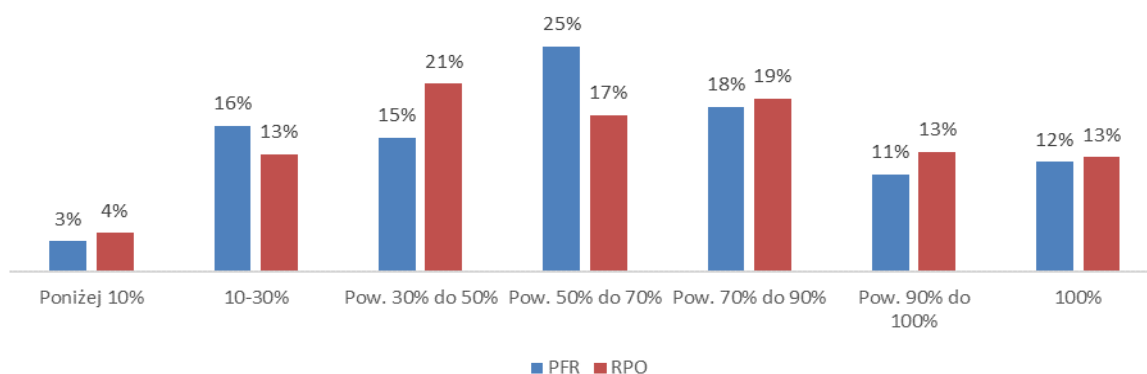
Wykres 31. Instrumenty finansowe dostępne na rynku komercyjnym, którymi przedsiębiorcy mogli sfinansować swoje inwestycje, ostatecznie wsparte środkami RPO/PFR – z uwzględnieniem podziału na odbiorców ostatecznych wsparcia z PFR i RPO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI odbiorców ostatecznych IF (n=521)

Dla 66% OO pożyczek z PFR oraz 62% OO z RPO dostępne wsparcie pokrywało od 50 do 100% potrzeb inwestycyjnych, jakie mieli przedsiębiorcy w momencie aplikowania o wsparcie. Dla mniej niż 20% z nich, przyznane pożyczki pozwalały na zaspokojenie nie więcej niż 30% zidentyfikowanych potrzeb.

Wykres 32. Udział, w jakim uzyskana pożyczka pokrywała potrzeby inwestycyjne przedsiębiorstwa, aktualne na moment aplikowania o środki – z uwzględnieniem podziału na odbiorców ostatecznych wsparcia z PFR i RPO

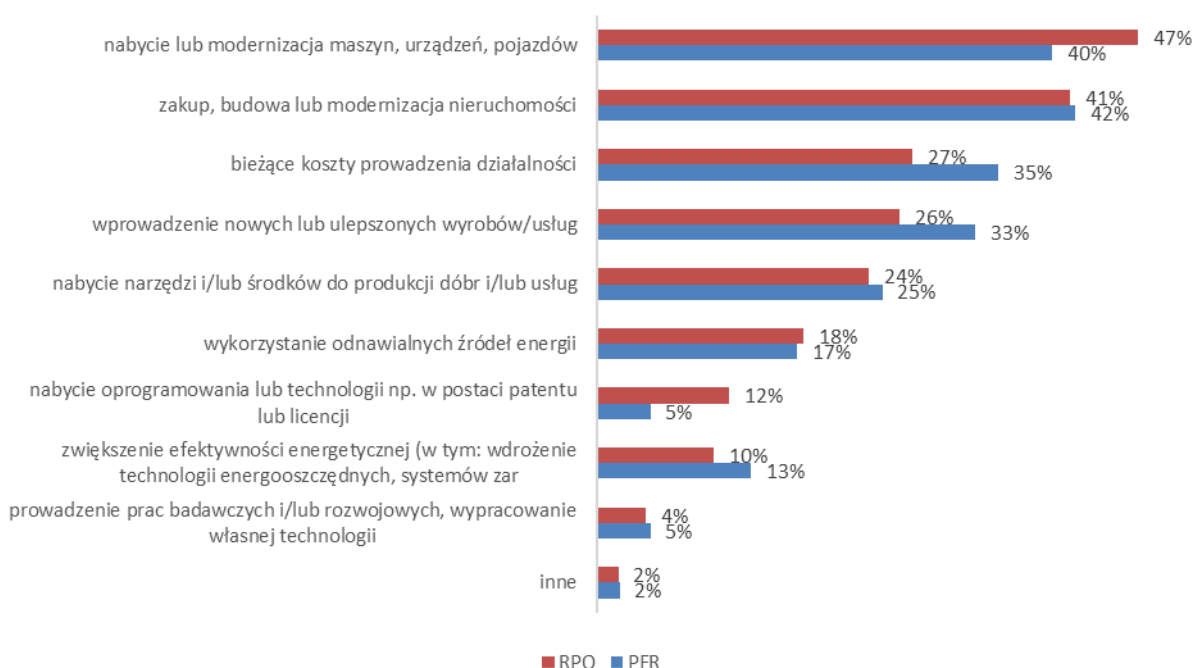


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI odbiorców ostatecznych IF (n=521)

Co dziesiąta firma korzystająca ze środków PRF oraz 7% OO finansowania z RPO nie planuje w ciągu najbliższych 12 miesięcy żadnych inwestycji. Pozostałe podmioty deklarują chęć dalszego rozwoju przedsiębiorstwa poprzez nabycie lub modernizację środków trwałych,

wykorzystanie finansowania dłużnego do pokrycia bieżących kosztów prowadzenia działalności oraz sfinansowanie wprowadzenia na rynek nowych lub ulepszonych wyrobów lub usług. Niecałe 20% podmiotów zainteresowanych jest inwestycjami w OZE, natomiast od 10 do 13% działaniami na rzecz poprawy efektywności energetycznej. Relatywnie niewielki odsetek firm planuje realizację bardziej ambitnych projektów, związanych z prowadzeniem prac B+R lub rozwojem własnych technologii.

Wykres 33. Inwestycje planowane w ciągu najbliższych 12 miesięcy, na które przedsiębiorcy potrzebują finansowania zewnętrznego – z uwzględnieniem podziału na odbiorców ostatecznych wsparcia z PFR i RPO

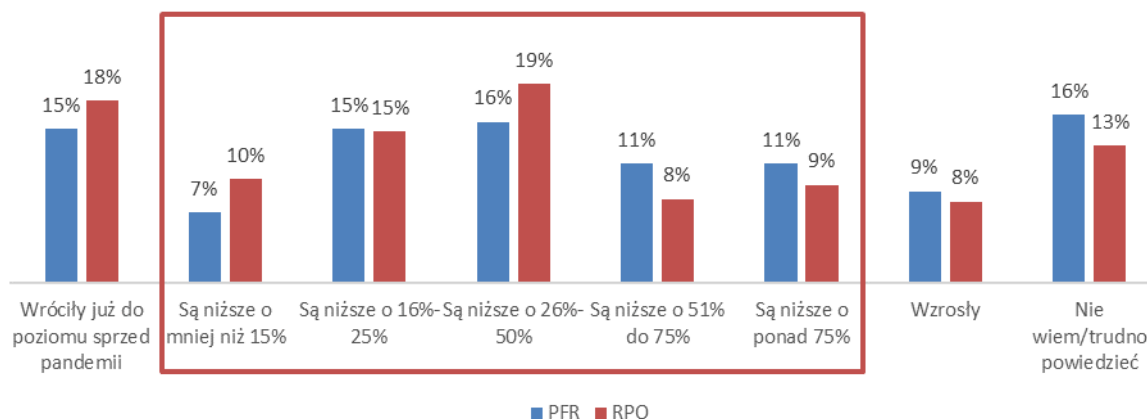


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI odbiorców ostatecznych IF (n=521)

Zdaniem niemal wszystkich przedsiębiorstw planujących inwestycje (94% OO PFR i 89% OO RPO), przedsięwzięcia te przyniosą w ciągu najbliższych 20 lat przychody lub oszczędności przewyższające koszty ich realizacji. Inwestycje te kwalifikują się zatem do wsparcia w postaci instrumentów finansowych, a dosyć duży odsetek przedsiębiorstw je planujących wskazuje na potencjalnie duże zainteresowanie ewentualnymi preferencyjnymi formami wsparcia.

Na plany inwestycyjne przedsiębiorstw wpłynąć mogą jednak skutki pandemii COVID-19, która dla większości z nich oznacza obniżenie miesięcznych obrotów, które w większości przypadków nie wróciły jeszcze do poziomu sprzed pandemii. Dla niemal co piątego przedsiębiorstwa negatywne konsekwencje obecnej sytuacji przełożyły się na zmniejszenie obrotów o ponad 50%. W grupie tej dominują nieznacznie odbiorcy ostateczni wsparcia z PFR.

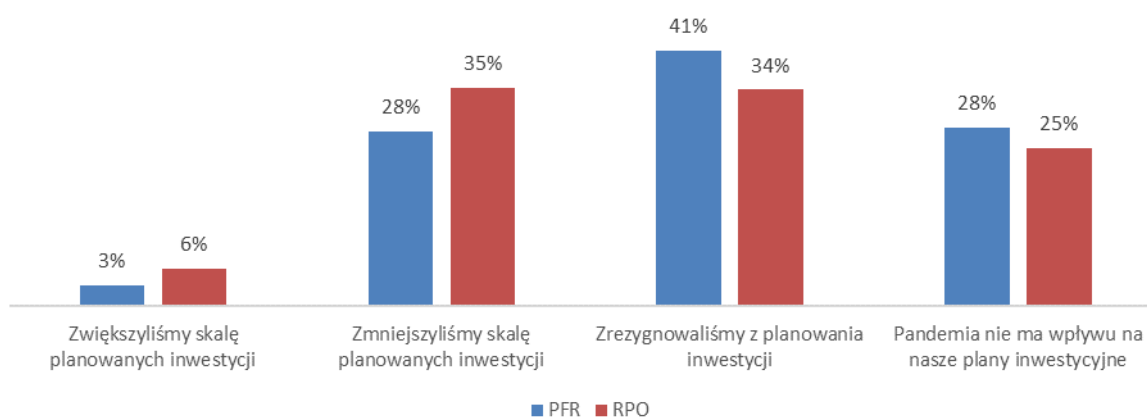
Wykres 34. Zmiana aktualnych miesięcznych obrotów firmy związana z pandemią COVID-19 w stosunku do okresu przed jej wybuchem – z uwzględnieniem podziału na odbiorców ostatecznych wsparcia z PFR i RPO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI odbiorców ostatecznych IF (n=518)

Zmniejszenie miesięcznych obrotów to nie jedyny problem przedsiębiorstw. Niemal połowa z nich (49%) zadeklarowała, że od początku wybuchu pandemii zmniejszyła się dla nich dostępność finansowania obrotowego. Niemal taki sam odsetek (48%) wskazał, że również dostępność finansowania inwestycyjnego uległa pogorszeniu w analizowanym okresie. Pogorszenie sytuacji finansowej oraz dostępności do finansowania zewnętrznego, jak również niepewność dotycząca przyszłości są zapewne jednymi z głównych powodów, dla których przedsiębiorstwa rezygnują z planów inwestycyjnych w najbliższym czasie lub zmniejszają skalę pierwotnie zakładanych inwestycji. Deklaracje takie złożyło łącznie 69% respondentów. Z badania CAWI wynika, że beneficjenci PFR relatywnie częściej w ogóle rezygnują z inwestycji, podczas gdy odbiorcy ostateczni IF z RPO nieco częściej zmniejszają skalę planowanych przedsięwzięć, nie rezygnując jednak z nich. Również nieco większy ich odsetek, wskazywał na pozytywny wpływ pandemii na skalę planowanych inwestycji.

Wykres 35. Wpływ pandemii COVID-19 na plany inwestycyjne przedsiębiorstw w ciągu najbliższych 12 miesięcy – z uwzględnieniem podziału na odbiorców ostatecznych wsparcia z PFR i RPO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI odbiorców ostatecznych IF (n=518)